Kultuuriväärtuste väljaveo, ekspordi ja sisseveo seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu eesmärk on viia kultuuriväärtuste väljaveo, ekspordi ja sisseveo seadus (edaspidi *KultVS*) ning karistusseadustik kooskõlla Euroopa Liidu Nõukogu määrusega (EU) nr 116/2009 kultuuriväärtuste ekspordi kohta (ELT L 39, 10.02.2009, lk 1–7) (edaspidi *nõukogu määrus 116/2009/EÜ*) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 2019/880, mis käsitleb kultuuriväärtuste sissetoomist ja importi (ELT L 151, 7.06.2019, lk 1–14) (edaspidi *Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus 2019/880/EL*). Euroopa Liidu määrustega määratletakse liidu tasandil kaitstavad kultuuriväärtused ning nähakse ette nende liidu territooriumile toomise ja territooriumilt väljaviimise ehk impordi ja ekspordi tingimused ning kord. Liikmesriikidel on õigus kaitsta oma rahvuslikke kultuuriväärtusi ning kehtestada nende riigist väljaviimisele ja riiki toomisele reeglid. Kultuuriväärtuse Euroopa Liidu territooriumile toomiseks ja territooriumilt väljaviimiseks tuleb pädevalt ametiasutuselt taotleda asjakohane luba. Samuti tuleb liikmesriikidel kultuuriväärtuste impordi ja ekspordi reeglite rikkumise eest ette näha karistused, mis on efektiivsed, proportsionaalsed ja hoiatavad.

KultVS-i regulatsiooni on vaja ajakohastada ja täiendada, et arvestada Euroopa Liidu kultuuriväärtuste sissetoomist, importi ja eksporti reguleerivate õigusaktidega, täpsustada pädevate asutuste ülesandeid ja järelevalvevolitusi ning võimaldada kriisiolukorras prioriteetsete kultuuriväärtuste kiiret evakueerimist.

Hoolimata kultuuriväärtuste väljaveo, ekspordi ja sisseveo seaduses tehtavate muudatuste arvukusest on need pigem tehnilist ja korrastavat laadi ega too kaasa olulist mõju. Kultuuriväärtuste ekspordi- ja impordireegleid puudutavad muudatused ei suurenda halduskoormust, sest kultuuriväärtustega seotud lubade taotlemise protsess jääb võrreldes varasemaga samaks ning sellega ei kaasne isikule täiendavaid kohustusi. Küll aga lisatakse karistusi tegevuste eest, mis kehtiva õiguse kohaselt ei ole karistatavad. Uute süüteokoosseisude eesmärk on kehtestada efektiivsed, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused kultuuriväärtuste ebaseadusliku ekspordi, impordi ja väljaveo eest. Kuigi uute süüteokoosseisude kehtestamisega kaasneb neid süütegusid menetlevate asutuste töökoormuse kasv, ei ole see suur, kuna selliste süütegude toimepanemine ei ole sage. Samas on kultuuriväärtuste kaitse ja säilimise tagamine kaalukas avalik huvi, mis põhjendab tõhusate meetmete rakendamist.

Muinsuskaitseameti (edaspidi MKA) töökoormus suurenes mõnevõrra alates 28. juunist 2025, kui kohalduma hakkasid Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest 2019/880/EL tulenevad kultuuriväärtuste impordi litsentsimise ja kontrolliga seotud nõuded. Käesolev seaduseelnõu MKA töökoormust siiski ei muuda, sest kuigi amet nimetatakse nõukogu määruse 116/2009/EÜ artikli 2 lõike 2 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2019/880/EL artikli 2 punkti 5 kohaselt pädevaks asutuseks, täidab ta neist õigusaktidest tulenevaid ülesandeid juba praegu.

Maksu- ja Tolliameti (edaspidi *MTA*) töökoormus mõnevõrra suureneb, sest MTA-le antakse ülesandeid juurde. MTA töökoormus on kasvanud EL-i määruste kohaste dokumentide kontrollimise vajaduse tõttu, kuid pikas perspektiivis MTA töökoormus väheneb, kuna impordi- ja ekspordilubade kontroll tehakse tulevikus automaatselt elektrooniliste süsteemide vahendusel.

Lisaks tehakse eelnõuga MKA igapäevapraktikas tekkinud vajaduse tõttu muudatus muinsuskaitseseaduses (edaspidi *MuKS*) muinsuskaitsevaldkonna pädevustunnistuste pikendamise regulatsioonis. Muudatus ei suurenda pädevustunnistuse pikendamise taotleja halduskoormust ega muuda MKA töökoormust.

Riigilõivuseaduse (edaspidi *RLS*) muudatused on tehnilist laadi. Muuseumiseaduses ja relvaseaduses sõnastatakse uuesti viide KultVS-ile, et see vastaks eelnõuga muudetavale seaduse pealkirjale.

Seadus on planeeritud jõustuma üldises korras.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõuga tehtavad muudatused on välja töötatud koostöös Muinsuskaitseameti, Rahandusministeeriumi ning Maksu- ja Tolliameti ametnikega. Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Kultuuriministeeriumi õigus- ja haldusosakonna õigusnõunik Epp Hannus (epp.hannus@kul.ee, 628 2231). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Luisa Keelelahenduste eesti keele vanemtoimetaja Tiina Alekõrs (tiina@luisa.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga. Eelnõu on seotud nõukogu määruse (EÜ) nr 116/2009 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 2019/880 rakendamisega.

Eelnõuga muudetakse:

1) kultuuriväärtuste väljaveo, ekspordi ja sisseveo seaduse (edaspidi *KultVS*) redaktsiooni, mis on Riigi Teatajas avaldatud avaldamismärkega RT I, 13.03.2019;
2) karistusseadustiku (edaspidi *KarS*) redaktsiooni, mis on Riigi Teatajas avaldatud avaldamismärkega RT I, 09.07.2026, 28;
3) muinsuskaitseseaduse (edaspidi *MuKS*) redaktsiooni, mis on Riigi Teatajas avaldatud avaldamismärkega RT I, 12.07.2025, 20;
4) muuseumiseaduse redaktsiooni, mis on Riigi Teatajas avaldatud avaldamismärkega RT I, 12.07.2025, 21;
5) relvaseaduse redaktsiooni, mis on Riigi Teatajas avaldatud avaldamismärkega RT I, 30.06.2026, 98;
6) riigilõivuseaduse (edaspidi *RLS*) redaktsiooni, mis on Riigi Teatajas avaldatud avaldamismärkega RT I, 21.10.2026, 10.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthäälte enamus.

2. Seaduse eesmärk

KultVS-i ja KarS-i muudatustel on kolm peamist eesmärki:
1) Euroopa Liidu õiguse nõuetekohane rakendamine. KultVS viiakse kooskõlla kultuuriväärtuste eksporti reguleeriva nõukogu määrusega 116/2009/EÜ ning kultuuriväärtuste sissetoomist ja importi reguleeriva Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega 2019/880/EL. Kuigi nimetatud määrused on otsekohalduvad, tuleb siseriiklikult sätestada muu hulgas pädevad asutused, järelevalvepädevus ja vastutus;

2) siseriikliku ja Euroopa Liidu regulatsiooni selgem eristamine. Eelnõuga eristatakse senisest selgemalt Eesti kultuuriväärtusi ning Euroopa Liidu määrustega hõlmatud kultuuriväärtusi, samuti kultuuriväärtuste väljavedu, eksporti ja importi;
3) järelevalve ja kriisiolukorras tegutsemise reeglite täpsustamine. Eelnõuga täpsustatakse Maksu- ja Tolliameti ning Muinsuskaitseameti ülesandeid. Samuti nähakse ette lihtsustatud menetlus prioriteetsete kultuuriväärtuste väljaveoloa andmiseks evakueerimise eesmärgil, kuna kriisiolukorras on tavapärane loamenetlus kultuuriväärtuste kiireks kaitsmiseks ebasobiv.

Kuna kavandatud eesmärki pole võimalik saavutada majanduslike ega halduslike lahenduste abil, siis on vaja kasutada õiguslikku lahendust ehk muuta seaduseid. RLS-i muudatus puudutab prioriteetsete kultuuriväärtuste väljaveoloa andmise vabastamist riigilõivu tasumisest.

Eelnõu ettevalmistamisel ei ole väljatöötamiskavatsust ega kontseptsiooni koostatud, sest see pole käesoleval juhul HÕNTE § 1 lõike 2 punkti 2 kohaselt nõutav. Eelnõu käsitleb peamiselt Euroopa Liidu õiguse rakendamiseks vajalike siseriiklike sätete kehtestamist. Eelnõu aluseks olevate Euroopa Liidu õigusaktide ettevalmistamisel ja menetlemisel on sisuliselt käsitletud HÕNTE §-s 1 nimetatud küsimusi.

Nõukogu määrus 116/2009/EÜ on kultuuriväärtuste eksporti käsitleva varasema Euroopa Liidu regulatsiooni kodifitseeritud redaktsioon. Määrusega kodifitseeritud regulatsioon kehtestati enne Eesti ühinemist Euroopa Liiduga. Euroopa Liidu Nõukogu edastas[1] 22. Septembril 2006. a liikmesriikidele Euroopa Komisjoni ettepaneku[2] määruse (EMÜ) nr 3911/92 kodifitseerimiseks. Tegemist oli kodifitseerimisega, mille eesmärk oli koondada korduvalt muudetud õigusakt selguse ja otstarbekuse huvides ühtseks tekstiks.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2019/880/EL eelnõu menetlemisel osales Eesti Euroopa Liidu otsustusprotsessis, kujundades eelnõu kohta riiklikud seisukohad ning osaledes selle läbirääkimistel Euroopa Liidu Nõukogus. Riigikogu materjalidest on leitavad Euroopa Komisjoni ettepanek[3] ja selle menetlemist puudutavad dokumendid[4].

Ka prioriteetsete kultuuriväärtuste evakueerimist puudutav regulatsioon tuleneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest 2019/880/EL. Määruse põhjenduspunkti 20 kohaselt ei tuleks impordilitsentsi või importija deklaratsiooni esitamist nõuda, kui relvakonfliktist või loodusõnnetusest mõjutatud riikidest pärinevaid kultuuriväärtusi hoiustatakse üksnes eesmärgiga tagada nende säilitamine ametiasutuse poolt või selle järelevalve all turvalises kohas. Lisaks on muudatus põhjendatult kiireloomuline, kuivõrd julgeolekuolukord võib kiiresti halveneda ja riigile oluliste kultuuriväärtuste evakueerimiseks ei ole tavapärane loamenetlus sobiv.

Kuigi Euroopa Liidu määrused kohalduvad otse, on KultVS-i ja KarS-i muutmine vajalik menetlus- ja pädevusnormide ning sanktsioonide sätestamiseks.

Muinsuskaitseseaduse muudatuse väljatöötamiseks ei ole VTK koostamine nõutav, kuna muudatuse seadusena rakendamisega ei kaasne olulist õiguslikku mõju. Muudatuse mõju ulatus on piiratud pädevustunnistuse pikendamisega.

[1] Nõukogu dokument
[2] Komisjoni 20.09.2006 ettepanek
[3] Komisjoni 13.07.2017 ettepanek
[4] Dokumendiregister – Riigikogu

Riigilõivuseaduse, muuseumiseaduse ja relvaseaduse muudatused tulenevad KultVS-i muudatustest ning on tehnilist laadi.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kuuest paragrahvist.

Eelnõu §-ga 1 muudetakse KultVS-i. Kehtiva KultVS-iga on reguleeritud kultuuriväärtuste sisse- ja väljaveo ning ekspordiga seonduv. Seadusega on määratud, millistele esemetele reeglid kohalduvad ning millised toimingud on nende esemete riikidevaheliseks liigutamiseks kohustuslikud. Kultuuriväärtuste kaitse on oluline nii riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil ning seetõttu on Euroopa Liidus kehtestatud otsekohalduvad määrused, millega reguleeritakse kultuuriväärtuste ekspordi ja impordi tingimusi ning korda.

Kultuuriväärtuste veoga seonduvad sellised mõisted nagu sissevedu, väljavedu, eksport, import, tagasitoomine, väljaveoluba, ekspordiluba, impordilitsents ja importija deklaratsioon.

Euroopa Liidu määrustega määratletakse liidu tasandil kaitstavad kultuuriväärtused ning nähakse ette nende liidu territooriumile toomise ja territooriumilt väljaviimise ehk impordi ja ekspordi tingimused ja kord. Kultuuriväärtuste vedu liikmesriikide vahel Euroopa Liidu määruste tasandil ei reguleerita, küll aga on liikmesriikidel õigus kaitsta oma rahvuslikke kultuuriväärtusi ning kehtestada nende riigist väljaviimisele ja riiki toomisele reeglid. Seega eristatakse kultuuriväärtuste vedu Euroopa Liidu liikmesriikide vahel ja väljapoole liidu ühtset tolliterritooriumi.

KultVS-iga on praegu kehtestatud reeglid kultuuriväärtuste Eestist väljaveole selliselt, et need hõlmavad nii kultuuriväärtuse viimist teise liikmesriiki kui ka Euroopa Liidu territooriumilt väljaviimist. Kultuuriväärtuse teisest liikmesriigist Eestisse toomisele ehk sisseveole reegleid kehtestatud ei ole ning seda ei ole ka eelnõuga kavas teha.

Kuna kultuuriväärtuste ekspordi ja impordi korralduse reeglid on kehtestatud Euroopa Liidu otsekohalduvate määrustega, siis edaspidi eristatakse KultVS-iga Eesti kultuuriväärtusi, mille kaitse on oluline riiklikul tasandil.

Kultuuriväärtuse väljavedu KultVS-i mõistes tähendab Eesti kultuuriväärtuse väljaviimist teise liikmesriiki ja eksporti väljapoole Euroopa Liidu ühtset tolliterritooriumi. Selleks tuleb kultuuriväärtuse valdajal taotleda väljaveoluba.

Kultuuriväärtuse eksport tähendab edaspidi kultuuriväärtuse Euroopa Liidu ühtselt tolliterritooriumilt väljaviimist ja selleks tuleb taotleda ekspordiluba. Kui kultuuriväärtus vastab nii KultVS §-s 2 toodud Eesti kultuuriväärtuse määratlusele kui ka nõukogu määruse 116/2009/EÜ kohasele määratlusele, tuleb taotleda ekspordiluba.

Kultuuriväärtuse Euroopa Liidu ühtsele tolliterritooriumile toomise üksikasjalikud reeglid on kehtestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega 2019/880/EL, mille kohaselt on määruses sätestatud juhtudel kultuuriväärtuse liidu ühtsele tolliterritooriumile toomiseks vajalik kas importija deklaratsioon või impordilitsents.

Eelnõuga tehakse KultVS-is arvukalt muudatusi, kuid need on vajalikud Euroopa Liidu määruste siseriiklikuks rakendamiseks ja enamik muudatustest on tehnilist laadi. KultVS-i uue

tervikteksti koostamine eeldab väljatöötamiskavatsuse koostamist ja pikemat ajaraami ning seda on kavas kaaluda edaspidi.

Eelnõu § 1 punktiga 1 muudetakse KultVS-i pealkirja. Kuna kultuuriväärtuste sissevedu seadusega ei reguleerita ja seda ei ole kavas ka teha, siis jäetakse sõna „sissevedu“ seaduse pealkirjast välja ning asendatakse see sõnaga „import“. Seaduse pealkirja muutmine on vajalik, et see kajastaks seaduse tegelikku sisu.

Eelnõu § 1 punktiga 2 sõnastatakse uuesti KultVS-i reguleerimisala. Muudatuste kohaselt sätestatakse KultVS-is kultuuriväärtuse väljaveo ja ekspordi ning impordi korraldus ulatuses, mis ei ole reguleeritud nõukogu määrusega (EU) nr 116/2009 kultuuriväärtuste ekspordi kohta (ELT L 39, 10.2.2009, lk 1–7) ega Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 2019/880, mis käsitleb kultuuriväärtuste sissetoomist ja importi (ELT L 151, 7.6.2019, lk 1–14), ning riikliku järelevalve tegemine ja vastutus kultuuriväärtuse väljaveo, ekspordi ja impordi nõuete rikkumise eest. Kuna kultuuriväärtuste eksporti, sissetoomist ja importi reguleerivad Euroopa Liidu otsekohalduvad määrused, siis reguleeritakse siseriikliku õigusega üksnes seda, mis määruste reguleerimisalast välja jääb.

Eelnõu § 1 punktiga 3 jäetakse KultVS-ist välja viide Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 952/2013 (millega kehtestatakse liidu tolliseadustik) (ELT L 269, 10.10.2013, lk 1–101) tähenduses. Viide tolliseadustiku kohaldamisele ei ole vajalik, kuna tegemist on otsekohalduva Euroopa Liidu määrusega, millele omakorda viitab ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus 2019/880/EL.

Eelnõu § 1 punktiga 4 muudetakse KultVS § 1 lõiget 3 ja sõnastatakse uuesti KultVS-i reguleerimisalast välja jäävad kultuuriväärtuste väljaveoga seotud tegevused. Uue sõnastuse kohaselt ei kohaldata KultVS-i sama seaduse §-s 2 nimetatud kultuuriväärtuseks olevale teosele, mida viib Eestist välja või ekspordib selle autor. Senise regulatsiooni kohaselt ei kohaldata seadust ka kultuuriväärtuse taasväljaveole ega transiidile.

Eelnõu § 1 punktiga 5 tunnistatakse kehtetuks aegunud viide tolliseadustikule. Mõiste “reeksport” sisustatakse eelnõu § 1 punkti 19 kohaselt edaspidi KultVS § 5 lõikes 2 viitega Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) nr 952/2013 (millega kehtestatakse tolliseadustik).

Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse KultVS § 1 lõikega 3^2 ja sätestatakse, mis on kultuuriväärtus KultVS-i tähenduses. Kultuuriväärtus on nõukogu määruses 116/2009/EÜ nimetatud kultuuriväärtus, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses 2019/880/EL nimetatud kultuuriväärtus ning KultVS §-s 2 nimetatud Eesti kultuuriväärtus.

Nõukogu määruse 116/2009/EÜ põhjenduspunkti 7 kohaselt on määruse eesmärk määrata kindlaks need kultuuriväärtuste liigid, mida tuleks kaubandussuhetes kolmandate riikidega eriliselt kaitsta, kuid samas ei seata liikmesriikidele piiranguid rahvusliku rikkuse määratlemisel asutamislepingu artikli 30 tähenduses. Määrusega kaitstavate kultuuriväärtuste liigid on loetletud määruse lisas.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2019/880/EL artikli 1 lõike 1 kohaselt sätestatakse määruses kultuuriväärtuste sissetoomise tingimused ning nende importimise tingimused ja kord, et kaitsta inimkonna kultuuripärandit ja hoida ära ebaseaduslikku kauplemist kultuuriväärtustega, eelkõige juhtudel, kui sellise ebaseadusliku kauplemisega võidakse toetada terrorismi rahastamist. Sama artikli lõike 2 kohaselt ei kohaldata määrust nende

kultuuriväärtuste suhtes, mis loodi või avastati liidu tolliterritooriumil. Kultuuriväärtus selle määruse tähenduses on mis tahes ese, millel on arheoloogiline, eelajalooline, ajalooline, kirjanduslik, kunstiline või teaduslik väärtus ja mis on loetletud määruse lisas.

KultVS §-s 2 loetletud kultuuriväärtusi käsitletakse edaspidi Eesti kultuuriväärtustena.

Eelnõu § 1 punktiga 7 määratakse, kes on nõukogu määruse 116/2009/EÜ artikli 2 lõikes 2 nimetatud pädev asutus ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2019/880/EL artikli 2 punktis 5 nimetatud pädev asutus.

Nõukogu määruse 116/2009/EÜ artikli 2 lõike 1 kohaselt tuleb kultuuriväärtuste eksportimisel väljapoole ühenduse tolliterritooriumi esitada ekspordiluba ning sama artikli lõike 2 kohaselt annab selle loa liikmesriigi pädev ametiasutus.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses 2019/880/EL sätestatakse väljastpoolt liidu tolliterritooriumi loodud või avastatud kultuuriväärtuste sissetoomise tingimused ning nende importimise tingimused ja kord. Määruses sätestatud juhtudel on kultuuriväärtuse liidu tolliterritooriumile importimiseks vajalik kas impordilitsents või importija deklaratsioon ning määruse artikli 4 lõike 11 kohaselt tuleb liikmesriigil määrata pädev asutus, kes impordilitsentse väljastab. Impordilitsentsi ja importija deklaratsiooni peamine erinevus on selles, et impordilitsents on ametiasutuse väljastatav eriluba määruse kohaselt luba vajavate kultuuriväärtuste liidu tolliterritooriumile importimiseks, samas kui importija deklaratsioon on importija enda koostatav ja kinnitatav dokument esemete seadusliku päritolu kohta. Mõlemat dokumenti hallatakse elektrooniliselt Euroopa Liidu ühtse TRACES-süsteemi kaudu.

Nõukogu määruses 116/2009/EÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses 2019/880/EL nimetatud pädevaks asutuseks määratakse eelnõuga Muinsuskaitseamet. Muinsuskaitseametile ei kaasne sellega uusi ülesandeid, kuna ekspordilube ja impordilitsentse väljastab amet juba praegu.

Eelnõu § 1 punktidega 8, 9, 10, 11 ja 12 tehtavate muudatuste eesmärk on selgemalt eristada Euroopa Liidu õiguse alusel kultuuriväärtustena määratletud asju ja Eesti riigisisese õiguse kohaselt kultuuriväärtuslikke asju.

Eesti siseriikliku õigusega määratletakse edaspidi Eesti kultuuriväärtused. Sisulisi muudatusi Eesti kultuuriväärtuste määratlemisel eelnõuga ei tehta.

Eeltoodust tulenevalt muudetakse KultVS § 2 pealkirja, lõike 1 sissejuhatavat lauseosa, lõikeid 2 ja 3 ning § 3 pealkirja ning lõikeid 1 ja 2 (viidatud muudatustes asendatakse sõna „kultuuriväärtus“ sõnadega „Eesti kultuuriväärtus“ vastavas käändes).

Eelnõu § 1 punktiga 13 tunnistatakse kehtetuks KultVS § 3 lõikes 3 olevad aegunud viited Euroopa Liidu õigusele.

Eelnõu § 1 punktiga 14 täpsustatakse õigusselguse huvides Eestist kultuuriväärtuse eksportimise korda. Eelnõuga sätestatakse, et juhul kui Eestist soovitakse eksportida kultuuriväärtust, mis vastab nii KultVS §-s 2 sätestatud tingimustele kui ka nõukogu määruses 116/2009/EÜ sätestatud tingimustele, siis tuleb taotleda nimetatud määruse alusel väljastatavat ekspordiluba.

Eelnõu § 1 punktiga 15 täpsustatakse KultVS § 4 lõike 1 sõnastust. Muudatuse kohaselt võib isik Eesti kultuuriväärtuse Eestist välja viia või eksportida Muinsuskaitseameti väljastatud loa alusel ning sellist luba nimetatakse väljaveoloaks. Muudatus tuleneb vajadusest eristada Eesti kultuuriväärtusi. Ühtlasi kaotatakse § 4 lõikest 1 ülemäärased täpsustused, mille kohaselt tuleb kultuuriväärtuse ekspordi korral esitada tolliametnikule väljaveoluba ning tolliametnikul on õigus riski hindamisele tuginedes küsida väljaveoluba ka väljaveo korral.

Eelnõu § 1 punktiga 16 täpsustatakse KultVS § 4 lõikes 5 kultuuriministrile suunatud volitusnormi, mille kohaselt kehtestab minister kultuuriväärtuse väljaveoloa vormi. Täpsustatud volitusnormi kohaselt kehtestab minister Eesti kultuuriväärtuse väljaveoloa vormi.

Eelnõu § 1 punktidega 17, 18 ja 19 muudetakse KultVS § 5.

KultVS § 5 pealkiri sõnastatakse uuesti, sellest jäetakse välja sõna „sissevedu“ ning sõna „taasväljavedu“ asemel kasutatakse edaspidi sõna „reeksport“.

KultVS § 5 lõige 1, mille kohaselt kultuuriväärtuse sisseveo korral luba ei nõuta, tunnistatakse kehtetuks, kuna tegemist on ebavajaliku sättega. Kui seadus loakohustust ette ei näe, siis järelikult luba ei nõuta.

KultVS § 5 lõikes 2 asendatakse sõnad „taasväljaveo korral“ tekstiosaga „reekspordil Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 952/2013 (millega kehtestatakse tolliseadustik) (ELT L 269, 10.10.2013, lk 1–101) mõistes,“. Sõna „taasväljavedu“ asendatakse sõnaga „reeksport“, et ühtlustada sõnastus ja mõistete kasutamine Euroopa Liidu tolliõigusega.

Eelnõu § 1 punktiga 20 täiendatakse seadust paragrahviga 5^1, milles selgitatakse mõistet „kultuuriväärtuse import“. Kultuuriväärtuse import KultVS-i tähenduses hõlmab kultuuriväärtuse Eestisse sissetoomist ja importi Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2019/880/EL tähenduses. Mõiste „kultuuriväärtuse import“ on vajalik, kuna eelviidatud määrusega eristatakse kultuuriväärtuse sissetoomist ja importi. Mõlemal juhul on aga tegemist kultuuriväärtuse toomisega EL-i väljastpoolt liidu ühtset tolliterritooriumi.

Eelnõu § 1 punktiga 21 täiendatakse KultVS 2. peatüki pealkirja. Muudatuse kohaselt sätestatakse seaduse 2. peatükis edaspidi ka ekspordiloa menetlemisega seonduv. Muudatus on seotud Muinsuskaitseameti pädevaks asutuseks nimetamisega nõukogu määruse 116/2009/EÜ artikli 2 tähenduses ning kultuuriväärtuste ekspordireeglite siseriikliku rakendamisega. Kuna edaspidi eristatakse KultVS-is selgemalt Eesti kultuuriväärtuse ja EL-i määruste kohaste kultuuriväärtuste ekspordi korraldust, siis on 2. peatüki pealkirja täpsustamine vajalik.

Eeltoodust tulenevalt muudetakse **eelnõu § 1 punktidega 22, 23 ja 25** ka KultVS § 6 „Väljaveoloa taotlemine“.

Eelnõu § 1 punktiga 22 muudetakse KultVS § 6 pealkirja, et see kajastaks paremini paragrahvi sisu. Edaspidi reguleeritakse KultVS §-ga 6 nii väljaveoloa kui ka ekspordiloa menetlemist ja nende taotluste läbivaatamise eest riigilõivu tasumist.

Eelnõu § 1 punktiga 23 lisatakse KultVS § 6 lõike 1 sissejuhatavasse lauseossa viide nõukogu määrusele 116/2009/EÜ. Tegemist on tehnilise täpsustusega, mille kohaselt tuleb ekspordiloa taotlus esitada Muinsuskaitseametile.

Eelnõu § 1 punktiga 24 asendatakse KultVS § 6 lõike 1 punktis 1 sõna „avaldus“ sõnaga „taotlus“. Muudatus ei ole sisuline, tegemist on seaduse sõnastuse ajakohastamisega.

Eelnõu § 1 punktiga 25 sõnastatakse uuesti KultVS § 6 lõike 2 esimene lause eesmärgiga näha ette, et riigilõiv tuleb tasuda ka ekspordiloa taotluse läbivaatamise ja ekspordiloa andmise või sellest keeldumise eest KultVS § 16 lõikes 4 ja § 17 lõikes 3 sätestatud juhul.

Eelnõu § 1 punktidega 26 ja 27 muudetakse KultVS § 7 „Ekspertiis“, lisades lõikesse 1 ja lõike 6 esimesse lausesse viite ekspordiloale. Paragrahvis 7 sätestatu kohaselt teeb Muinsuskaitseamet ekspertiisi asjale, mille kohta taotletakse väljaveoluba, ning ekspertiisi eesmärk on välja selgitada, kas tegemist on kultuuriväärtusega. Muudatuste kohaselt teeb Muinsuskaitseamet ekspertiisi ka asjale, mille kohta taotletakse ekspordiluba.

Eelnõu § 1 punktidega 28, 29 ja 30 muudetakse KultVS § 8 „Väljaveoloa andmine või sellest keeldumine“. Viidatud paragrahvis nähakse Muinsuskaitseametile ette tähtaeg väljaveoloa andmise või sellest keeldumise kohta otsuse tegemiseks, samuti väljaveoloa andmisest keeldumise alused. Eelnõuga lisatakse § 8 lõigetesse 1, 2 ja 3 viide ekspordiloale. Muudatuste eesmärk on kohaldada KultVS § 8 lõigetes 1, 2 ja 3 sätestatut edaspidi ka ekspordiloa andmisele.

Paragrahvi 8 lõike 4 muudatusega nähakse ette, et väljaveoluba väljastatakse edaspidi senise kolme eksemplari asemel kahes eksemplaris. Muudatus on tehniline, kuna käesoleval ajal ei ole vaja paberdokumente enam nii suurel arvul väljastada. Muinsuskaitseamet koostab loa digitaalselt ja annab loa taotlejale paberkandjal loa. MTA paberkandjal väljaveolube säilitada ei soovi ja seega neile eraldi paberkandjal eksemplari koostada ei ole vaja.

Eelnõu § 1 punktiga 31 tunnistatakse kehtetuks KultVS § 10, mille kohaselt on isikul õigus esitada väljaveoloa andmisest või väljaveoloa kehtivusaja pikendamisest keeldumise otsuse peale kaebus halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras.

Nimetatud säte tunnistatakse kehtetuks, kuna puudub sisuline vajadus halduskohtusse pöördumist KultVS-is reguleerida. Oma õiguste kaitseks kohtusse pöördumise õigus tuleneb Eesti Vabariigi põhiseadusest ning halduskohtusse pöördumisega seonduv on reguleeritud halduskohtumenetluse seadustikuga. KultVS-is ei ole vaja seda õigust üle korrata.

Eelnõu § 1 punktiga 32 muudetakse KultVS § 12 „Teatise väljastamine“. Nimetatud paragrahvi lõike 1 kohaselt võib MKA juhul, kui isik on esitanud ametile väljaveoloa taotluse ja ekspertiisi tulemusena tehakse kindlaks, et asi ei ole kultuuriväärtus, väljastada väljaveoloa taotlejale asja väljaveo või ekspordi lihtsustamiseks asjakohase teatise. Kuna edaspidi eristatakse KultVS-is Eesti kultuuriväärtust ja EL-i määrustele vastavaid kultuuriväärtusi ning viimaste eksportimiseks tuleb taotleda ekspordiluba, lisatakse ka KultVS § 12 viide ekspordiloa taotlemisele. Kehtiva regulatsiooni kohaselt väljastatakse KultVS § 12 lõikes 1 nimetatud teatis kahes eksemplaris, millest üks antakse väljaveoloa taotlejale ja teine jääb Muinsuskaitseametile. Lisaks näeb seadus ette, et teatis kinnitatakse MKA pitseriga ning mõlemale teatise eksemplarile lisatakse vajaduse korral asja foto. Kuna paberkandjal teatisi mitmes eksemplaris enam ei koostata, puudub vajadus seda reguleerida. Edaspidi antakse paberkandjal teatis üksnes väljaveoloa või ekspordiloa taotlejale, teatisele lisatakse asja foto ning teatis kinnitatakse MKA pitseriga.

Eelnõu § 1 punktiga 33 muudetakse KultVS § 13 lõiget 1, mille kohaselt peab Muinsuskaitseamet arvestust väljaantud väljaveolubade, väljaveoloa saajate ning väljaveoloa

alusel Eestist väljaviidud või eksporditud kultuuriväärtuste kohta. Eelnõuga lisatakse viidatud lõikesse asjakohane regulatsioon ka ekspordiloa kohta.

Eelnõu § 1 punktiga 34 täiendatakse KultVS §-ga 14^1, millega lisatakse seadusesse eriregulatsioon prioriteetsete kultuuriväärtuste väljaveoloa andmiseks nende evakueerimise eesmärgil.

EL-i määruse 2019/880 preambuli põhjenduspunkti 20 kohaselt ei tuleks impordilitsentsi või importija deklaratsiooni esitamist nõuda, kui relvakonfliktist või loodusõnnetusest mõjutatud riikidest pärinevaid kultuuriväärtusi hoiustatakse üksnes eesmärgiga tagada nende säilitamine ametiasutuse poolt või selle järelevalve all turvalises kohas.

Kultuuriväärtuste kaitse on riigi kaitsetegevuse kava kohaselt üks riigikaitseülesandeid. Oluliste kultuuriväärtuste kaitse ning kaitsemeetmete rakendamise kriisi korral peab tagama Kultuuriministeerium koostöös Muinsuskaitseameti ja mäluasutustega.

Käesoleval ajal on riigi kaitsetegevuse kava KuM-i alamkava raames kinnitatud nende prioriteetsete kultuuriväärtuste ja kultuuriväärtuslike väljaannete nimekiri, mis kuuluvad välisriiki evakueerimisele sõjaohu korral. Kõik need asjad kuuluvad kultuuriväärtuste klassi, mis on:
1) haruldane või millel on reaalne võimalus muutuda haruldaseks;
2) osa kogumist, kollektsioonist või mälestisest ning mille lahutamine tervikust võib tervikut kahjustada või rikkuda;
3) seotud Eesti ajaloo olulise protsessi, sündmuse või isikuga.

Nende kultuuriväärtuste omanikud või valdajad on nii riigimuuseumid, riigi sihtasutused kui ka munitsipaalmuuseumid, samuti raamatukogud.

KultVS-is on praegu sätestatud kolm alust, mil võib väljaveoloa anda, ning nende hulgas ei ole kultuuriväärtuste evakueerimist sõjaohu korral. Samas on sõjaohu tekkimise korral vaja tegutseda kiiresti ning tavapäraste menetlusreeglite järgmine võib kultuuriväärtuste säilimise ohtu seada. Kui iga kultuuriväärtust omav või valdav asutus peab hakkama kriisiolukorras väljaveoluba taotlema ning MKA peab neid lube tavapärases tempos menetlema, võivad transpordikoridorid olla juba läbipääsmatud. Sellest tulenevalt lisatakse KultVS-i ja RLS-i eriregulatsioon, mis võimaldab prioriteetse kultuuriväärtuse evakueerimiseks anda väljaveoloa lihtsustatud korras ning riigilõivu tasumata. Kuna kultuuriväärtused võivad ohtu sattuda juba enne sõjaolukorra väljakuulutamist, siis nähakse väljaveoloa andmise eriregulatsioon ette ka teiste erikordade puhuks.

Eriregulatsioon on vajalik, et tagada riigi kaitsetegevuse kavast lähtudes prioriteetseks määratud kultuuriväärtuste säilimine kriisiolukorras. Kriisiolukorra või selle lahendamiseks väljakuulutatud erikorra ajal võib kultuuriväärtuse senises asukohas hoidmine kujutada endast ohtu selle säilimisele ning väärtuse kaitsmiseks võib olla vajalik selle kiire evakueerimine, sealhulgas Eestist väljaviimine. Sellises olukorras ei pruugi tavapärase väljaveoloa taotlemise ja menetlemise nõuete järgimine olla olukorra kiireloomulisuse tõttu võimalik ega eesmärgipärane. Erand võimaldab lähtuda riigi kaitsetegevuse kavast ning rakendada prioriteetsete kultuuriväärtuste kaitseks ette planeeritud meetmeid viivituseta. Erandit kohaldatakse üksnes prioriteetsete kultuuriväärtuste nimekirja kantud kultuuriväärtustele, mistõttu on selle kohaldamisala piiratud nende väärtustega, mille kaitsmise vajadus kriisiolukorras on eelnevalt kindlaks määratud.

Eriolukorra puhul võib prioriteetse kultuuriväärtuse säilimine olla ohus eelkõige juhul, kui eriolukorra väljakuulutamise tinginud sündmus või selle tagajärjed võivad põhjustada kultuuriväärtuse kahjustumise või hävimise. Selline oht võib kaasneda näiteks ulatusliku tulekahju, üleujutuse, plahvatuse, saaste või muu suure mõjuga sündmusega. Sellises olukorras võib kultuuriväärtuse säilimise tagamiseks olla vajalik selle kiire evakueerimine ohupiirkonnast, sealhulgas vajaduse korral Eestist välja viimine.

Eelnõu kohaselt esitab prioriteetse kultuuriväärtuse väljaveoloa taotluse Kultuuriministeerium ning MKA annab väljaveoloa kriisiolukorra väljakuulutamisel. Evakuatsiooni korraldab keskselt Muinsuskaitseamet. Võimaliku evakuatsiooni kulud tulenevad kriisiolukorrast ja evakueerimisotsusest, mitte käesolevast eelnõust. Tegemist on erandliku kriisiolukorra puhuks kavandatud menetlusega, mille tegeliku rakendamise vajadust loodetavasti mitte kunagi ei teki.

Eelnõu § 1 punktiga 35 muudetakse KultVS 3. peatüki pealkirja ning jäetakse sellest välja viited väljaveole ja ekspordile. Peatüki pealkirja üldistamine on otstarbekas, kuna eelnõuga lisatakse seadusesse ka kultuuriväärtuste importi puudutav regulatsioon, mis on vajalik Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2019/880/EL siseriiklikuks rakendamiseks.

Eelnõu § 1 punktidega 36, 37 ja 38 muudetakse KultVS § 15, mis reguleerib kultuuriväärtuse ekspordi korda. Paragrahvi pealkirja ja lõike 1 täiendamise eesmärk on regulatsiooni kohaldamine ka kultuuriväärtuse impordi korral. KultVS § 15 lõike 1 kohaselt võib kultuuriväärtust eksportida rahvusvaheliseks liikluseks avatud piiripunkti kaudu, kus toll on alaliselt kohal. Edaspidi kehtib see ka kultuuriväärtuse impordi korral.

KultVS § 15 lõike 2 muudatus on seotud KultVS § 8 lõike 4 muutmisega. KultVS § 15 lõikes 2 reguleeritakse väljaveoloa märgistamist tolliformaalsuste käigus. Kehtiva regulatsiooni kohaselt esitab deklarant kultuuriväärtuse eksportimisel eksporditolliasutuses tollile väljaveoloa kahes eksemplaris, mille tolliametnik märgistab tolliformaalsuste teostamise käigus. Seadus näeb ette, et väljaveoloa üks eksemplar säilitatakse tollideklaratsiooni lisadokumendina ning teine eksemplar tagastatakse selle esitajale. Kuna MKA vormistab väljaveoloa digitaalselt ning MTA ei soovi paberkandjal väljaveolube säilitada, kaotatakse nõue esitada tollile väljaveoluba kahes eksemplaris. Lisatakse täpsustus, et väljaveoluba säilitatakse tollialastes õigusaktides sätestatud tähtajani.

Uue sõnastuse kohaselt asendatakse sõna „deklarant“ sõnadega „kultuuriväärtuse valdaja“. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses 2019/880/EL kasutatakse mõistet „kauba valdaja“ määruse (EL) nr 952/2013 artikli 5 punkti 34 tähenduses – see tähendab isikut, kes on kauba omanik või kellel on samaväärne õigus kauba käsutamiseks, või isikut, kellel on kauba üle tegelik kontroll. Kuna KultVS-is ei kasutata sõna „kaup“, siis asendatakse „deklarant“ sõnadega „kultuuriväärtuse valdaja“.

Lisaks on KultVS § 15 lõike 2 esimeses lauses asendatud sõna „eksporditolliasutus“ sõnaga „toll“ vastavas käändes. Muudatus võimaldab kultuuriväärtuse eksportimisel väljaveoloa esitada nii piiril kui ka sisemaal. Eksporditolliasutus asub sisemaal ning juriidilised isikud esitavad ekspordi korral vajalikud load ja muud dokumendid eksporditolliasutuses. Kui aga eksportijaks on eraisik, siis võib ta loa esitada ka piiritolliasutuses.

Eelnõu § 1 punktidega 39, 40 ja 41 muudetakse KultVS § 16 lõikeid 1, 2 ja 4.

KultVS §-ga 16 reguleeritakse kultuuriväärtuse saatmist täiendavasse ekspertiisi tollikontrolli käigus tekkinud kahtluste tõttu. KultVS § 16 lõike 1 kehtiva sõnastuse kohaselt peab (tollile

esitatud) kultuuriväärtus vastama saatedokumentidele ja väljaveoloale ning olema nende alusel täpselt identifitseeritav. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt on tollil õigus kultuuriväärtus kinni pidada ning suunata see täiendavasse ekspertiisi, kui tollil tekib kahtlus kultuuriväärtuse saatedokumentides või väljaveoloal märgitud andmete vastavuses kultuuriväärtusele.

Nõukogu määruse 116/2009/EÜ artikli 2 lõike 1 kohaselt tuleb kultuuriväärtuse eksportimisel väljapoole ühenduse tolliterritooriumi esitada ekspordiluba. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2019/880/EL artikli 3 lõike 2 kohaselt on määruse lisa B ja C osas loetletud kultuuriväärtuse import lubatud üksnes juhul, kui esitatakse määrusekohane impordilitsents või importija deklaratsioon.

Seega tuleb kultuuriväärtuse väljaveol, eksportimisel ja importimisel kontrollida tolliformaalsuste käigus kultuuriväärtuse vastavust lisadokumentidele.

Eeltoodust tulenevalt täiendatakse eelnõuga KultVS § 16 lõikeid 1 ja 2 selliselt, et kultuuriväärtus peab vastama väljaveoloale, ekspordiloale või kultuuriväärtuse importimiseks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2019/880/EL kohaselt nõutavale dokumendile ning tollil on õigus ka kultuuriväärtuse eksportimisel ja importimisel tekkinud kahtluse korral saata kultuuriväärtus MKA-sse täiendavasse ekspertiisi.

KultVS § 16 lõike 4 kehtiva redaktsiooni kohaselt väljastatakse juhul, kui ekspertiisi tulemusena tehakse kindlaks, et saatedokumentides või väljaveoloal märgitud andmed ei vasta tolliläbivaatuseks esitatud kultuuriväärtusele, isikule väljaveoluba või keeldutakse sellest sama seaduse §-s 8 sätestatud alustel. KultVS § 16 lõike 4 muutmise eesmärk on kohaldada selles sätestatud regulatsiooni ka kultuuriväärtuse ekspordi korral.

Kui kohustuslik impordilitsents, importija deklaratsioon või päritoluriigi ekspordiluba puudub (või on kahtlus dokumentide võltsimises), peab toll kauba piiril kinni ega luba seda vabasse ringlusse. Vajadusel saadetakse asi Muinsuskaitseametisse ekspertiisi. Kui menetluse käigus tuvastatakse, et kultuuriväärtus on päritoluriigist ebaseaduslikult välja viidud, on riigil õigus ese konfiskeerida ning rikkumise asjaoludest sõltuvalt alustada väärteo- või kriminaalmenetlust.

Eelnõu § 1 punktidega 42, 43 ja 44 muudetakse KultVS § 17.

KultVS §-ga 17 reguleeritakse asja saatmist ekspertiisi juhul, kui tolliformaalsuste teostamise käigus tekib tollil kahtlus, et väljaveetav asi võib olla kultuuriväärtus, kuid isikul puudub väljaveoluba.

Kehtiva paragrahviga reguleeritakse üksnes asja suunamist ekspertiisi väljaveoloa puudumise korral, kuid ei hõlmata tolli õigusi asi kinni pidada ja ekspertiisi saata juhul, kui tollil tekib kahtlus, et eksporditav või imporditav asi on kultuuriväärtus, kuid asja valdajal puudub vastav dokument.

Eelnõuga täiendatakse KultVS § 17 pealkirja ning lõikeid 1 ja 3 selliselt, et tollil on õigus väljaveetav, eksporditav või imporditav asi kinni pidada ja ekspertiisi suunata ka juhul, kui isikul puudub ekspordiluba, impordilitsents või importija deklaratsioon, kui tollil on tekkinud kahtlus, et tegemist võib olla kultuuriväärtusega.

Eelnõu § 1 punktiga 45 muudetakse KultVS § 18, millega reguleeritakse riikliku järelevalve korda. KultVS § 18 kehtiva sõnastuse kohaselt teevad MKA ja MTA riiklikku järelevalvet

KultVS-i ning selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle. MKA teeb järelevalvet kultuuriväärtuse Eestisse tagasitoomise ja tagasitoomisest teavitamise kohustuse täitmise üle ning MTA teeb järelevalvet kultuuriväärtuse saatedokumentide ja väljaveoloa vastavuse üle kultuuriväärtusele selle Eestist väljaveol ja ekspordil.

Kuna kultuuriväärtuste ekspordi ja impordi korraldust reguleerib ka Euroopa Liidu õigus, tuleb riikliku järelevalve sätteid täiendada.

Eelnõuga nähakse ette, et MKA ja MTA teevad riiklikku järelevalvet KultVS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide ning Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud kultuuriväärtuse impordi- ja ekspordinõuete täitmise üle. KultVS § 18 kehtiv tekst muudetakse ja sõnastatakse uuesti. Punktis 1 täpsustatakse MKA pädevust riikliku järelevalve tegemisel ning nähakse ette, et amet hindab, kas tegemist on kultuuriväärtusega, teeb järelevalvet kultuuriväärtuse Eestisse tagasitoomise ja tagasitoomisest teavitamise kohustuse täitmise üle ning teeb ekspertiisi vastavalt KultVS §-des 16 ja 17 sätestatule. Eelnõukohases KultVS § 18 punktis 2 nähakse ette, et MTA kontrollib kultuuriväärtuse väljaveol, ekspordil ja impordil kultuuriväärtuse kohta väljastatud lubade olemasolu ja vastavust kultuuriväärtusele.

Muudatus ei too kaasa uusi ülesandeid MKA-le. MTA ülesannete hulka lisandub järelevalve kultuuriväärtuste impordi ja ekspordi nõuete täitmise üle. Siiski ei ole tegemist täiesti uute ülesannetega, kuivõrd kultuuriväärtuste impordi ja ekspordi reeglid on tugevalt seotud tollikontrolli reeglitega. Vajadus riikliku järelevalve sätteid ajakohastada tuleneb Euroopa Liidu otsekohalduvate määrustega sätestatud nõuetest ja nende kontrollivajadusest.

Eelnõu § 1 punktidega 46 ja 47 muudetakse KultVS § 20 ja 21, mis näevad ette vastutuse kultuuriväärtuste väljaveoga seotud rikkumiste eest.

KultVS §-ga 20 on ette nähtud karistus kultuuriväärtuse moonutamise eest selle väljaveo eesmärgil. Nimetatud paragrahvi lõike 1 kohaselt karistatakse väljaveoloa taotlemise eesmärgil kultuuriväärtuse vanuse või väärtuse varjamiseks selle füüsilise moonutamise eest rahatrahviga 300 trahviühikut. Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, karistatakse rahatrahviga 3200 eurot. Seega on füüsilisele isikule ette nähtud KarS §-st 47 tulenev väärteo rahatrahvi maksimummäär, samal ajal kui juriidilise isiku rahatrahvi ülemmäär jääb oluliselt alla KarS §-s 47 sätestatud 400 000 euro suuruse maksimummäära.

KarS üldosa § 47 kohaselt võib kohus või kohtuväline menetleja juriidilisele isikule kohaldada maksimaalselt 400 000 euro suurust rahatrahvi.

Sama teo eest füüsilisele ja juriidilisele isikule ettenähtud karistusmäärad peaksid olema omavahel proportsioonis KarS-i üldosas ettenähtud sanktsiooniraamiga. Kui füüsilise isiku suhtes kohaldatakse rahatrahvi maksimummäära ehk 300 trahviühikut, peaks sama teo eest olema üldjuhul võimalik kohaldada ka juriidilisele isikule ettenähtud maksimummäära ehk kuni 400 000 euro suurust rahatrahvi.

Eeltoodust tulenevalt nähakse eelnõuga ette, et juriidilist isikut võib kultuuriväärtuse väljaveoga seotud rikkumise eest karistada rahatrahviga kuni 400 000 eurot.

Samal põhjusel muudetakse ka KultVS § 21 lõiget 2, mis näeb ette juriidilise isiku maksimaalse karistusmäära Muinsuskaitseameti teavitamise kohustuse rikkumise eest. KultVS § 21 lõike 1 kohaselt karistatakse füüsilist isikut KultVS §-s 14 sätestatud Muinsuskaitseameti teavitamise kohustuse täitmata jätmise eest rahatrahviga kuni 100 trahviühikut. Juriidilisele isikule võib

sama rikkumise eest määrata karistuseks rahatrahvi kuni 640 eurot (KultVs § 21 lõige 2). Seega on praegu füüsilisele isikule ettenähtud maksimaalne karistusmäär kõrgem kui juriidilisele isikule ettenähtud maksimaalne karistusmäär (võttes arvesse, et üks trahviühik on 8 eurot). Eeltoodust tulenevalt muudetakse eelnõuga KultVS § 21 lõikes 2 juriidilisele isikule ettenähtud maksimaalset karistusmäära selliselt, et säiliksid senised proportsioonid füüsilisele isikule ja juriidilisele isikule ette nähtud maksimaalse karistusmäära vahel. Eelnõu kohaselt võib juriidilist isikut karistada rahatrahviga kuni 100 000 eurot. Kuna KultVS § 21 lõikes 1 ei nähta füüsilisele isikule ette maksimaalset võimalikku karistusmäära, siis on ka sama paragrahvi lõike 2 muudatusega juriidilisele isikule ettenähtud maksimaalne karistusmäär madalam.

Eelnõu § 1 punktidega 48 ja 49 täiendatakse KultVS-i uue, kultuuriväärtuse ebaseaduslikku väljavedu, importi ja eksporti puudutava väärteokoosseisuga ning nähakse ette selle kohtuväline menetleja.

Uue väärteokoosseisu sätestamine on vajalik, kuna kehtiv õigus on lünklik ega võimalda piisavalt tõhusalt kultuuriväärtuste ebaseadusliku väljaveo, ekspordi ja impordi reeglite rikkumisel isikuid vastutusele võtta.

Kultuuriväärtuse ebaseaduslik piiriülene liikumine kahjustab kultuuripärandi kaitse eesmärki ning võib raskendada või muuta võimatuks kultuuriväärtuse edasise asukoha kindlakstegemise ja selle tagastamise. Seetõttu peab lisaks kultuuriväärtuste piiriülest liikumist reguleerivatele materiaalõiguslikele nõuetele olema võimalik kohaldada vastutust ka nende nõuete rikkumise eest. Üksnes haldusõiguslikud abinõud, sealhulgas väljaveo või impordi tõkestamine või loa andmisest keeldumine, ei ole piisavad juba toimepandud rikkumisele reageerimiseks ega taga kõigil juhtudel vajalikku üld- ja eripreventiivset mõju. Väärteokoosseis võimaldab reageerida rikkumistele, mille raskus ei ole sedavõrd suur, et õigustada karistusõiguslikku vastutust kuriteona.

Nõukogu määruse 116/2009/EU artikli 9 kohaselt tuleb liikmesriikidel kehtestada eeskirjad karistuste kohta, mida kohaldatakse nimetatud määruse rikkumise korral, ning võtta kõik vajalikud meetmed nende rakendamise tagamiseks. Karistused peavad olema efektiivsed, proportsionaalsed ja hoiatavad. Ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2019/880/EL põhjenduspunkti 29 kohaselt peavad liikmesriigid määruse nõuetest kinnipidamisele kaasa aitamiseks ja nendest kõrvalehoidmise ärahoidmiseks kehtestama tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused määruse sätete rikkumise eest.

Koosseisu väljatöötamisel on eeskujuks võetud tolliseaduse §-des 69–72 sätestatud väärteokoosseisud, aga ka rahvusvahelise sanktsiooni seaduse § 36^1.

Eelnõuga nähakse ette, et kultuuriväärtuse ebaseadusliku väljaveo, ekspordi või impordi eest karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut. Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, karistatakse rahatrahviga kuni 400 000 eurot.

Kultuuriväärtuse ebaseadusliku väljaveo, ekspordi või impordi eest nähakse ette väärteo eest kohaldatava rahatrahvi maksimaalne määr nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule. Sanktsiooni ülemmäära põhjendab rikkumise olemus ja kaitstava õigushüve olulisus. Samuti võib rikkumine olla seotud märkimisväärse majandusliku huviga. Seetõttu peab võimalik karistus olema piisavalt mõjus ja hoiatav.

Rahatrahvi ülemmäära kehtestamisel on arvestatud kultuuriväärtusliku eseme eripäraga. Erinevalt tavalisest kaubast ei seisne kultuuriväärtuse ebaseadusliku väljaveo, ekspordi või

impordiga kaasnev kahju üksnes kauba liikumisele kehtestatud nõuete või riikliku kontrolli rikkumises. Kultuuriväärtuse puhul kaitstakse ühtlasi kultuuripärandi säilimist ning ebaseadusliku piiriülese liikumise tagajärjel võib ainulaadne või asendamatu kultuuriväärtus kaduda, kahjustuda või sattuda riigi kontrolli alt välja viisil, mis muudab selle tagastamise oluliselt raskemaks või võimatuks. Kehtestatavad määrad on karistuse ülemmäärad ning konkreetse karistuse suurus määratakse teo raskust, toimepanija süüd ja muid karistuse mõistmisel tähtsust omavaid asjaolusid arvestades. Lai sanktsioonivahemik võimaldab seega kohaldada konkreetsele rikkumisele vastavat proportsionaalset karistust ning samal ajal adekvaatselt reageerida väärteokoosseisu alla kuuluvatele raskematele rikkumistele.

Eelnõuga nähakse ette võimalus konfiskeerida kultuuriväärtuse ebaseadusliku väljaveo, ekspordi või impordi vahetuks objektiks olnud kultuuriväärtus KarS § 83 kohaselt. Erisätte kehtestamine on vajalik, kuna KarS § 83 lõike 2 kohaselt on tahtliku süüteo vahetu objekti konfiskeerimine lubatud seaduses sätestatud juhul. Kultuuriväärtuse konfiskeerimise võimalus on põhjendatud vajadusega tõkestada kultuuriväärtuse edasist ebaseaduslikku käitlemist ja piiriülest liikumist ning tagada kultuuripärandi tõhus kaitse. Konfiskeerimise kohaldamise otsustab kohtuväline menetleja või kohus konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades. Konfiskeerimise võimalus on ette nähtud ka tolliseaduse eespool viidatud sätete puhul (vt tolliseadus § 78).

Lisaks nähakse eelnõuga ette, et kultuuriväärtuse ebaseadusliku sisse- või väljaveo katse on karistatav. Kultuuriväärtuse ebaseadusliku sisse- või väljaveo katse karistatavus on vajalik kultuuriväärtuste tõhusa kaitse tagamiseks. Ebaseaduslik piiriülene liikumine avastatakse sageli enne kultuuriväärtuse tegelikku üle piiri toimetamist, näiteks piiri- või tollikontrolli käigus. Sellisel juhul võib isik olla juba alustanud kultuuriväärtuse ebaseaduslikku sisse- või väljavedu, kuid lõpuleviidud süüteokoosseis jääb täitmata üksnes pädeva asutuse sekkumise tõttu. Katse karistatavus võimaldab sellisele teole reageerida ka juhul, kui kultuuriväärtuse ebaseaduslik piiriülene liikumine õnnestub tõkestada. Karistatav ei ole kavatsus või ettevalmistav tegevus, vaid süüteo toimepanemisele vahetult suunatud tegevus, mistõttu on karistusõiguslik sekkumine piiratud piisava ohtlikkuse astmeni jõudnud juhtumitega.

Uue väärteo kohtuväline menetleja on MTA.

Uus väärteokoosseis toob kaasa MTA töökoormuse kasvu, kuid see ei ole hinnanguliselt suur. MTA on tolliseaduses sätestatud väärtegude kohtuväline menetleja ning vajaduse uue väärteokoosseisu järele on välja toonud just MTA, kuna nende igapäevane praktika näitab, et olemasolevad väärteokoosseisud ei kata vajalikul määral kultuuriväärtuste väljaveol, eksportimisel ja importimisel toime pandavaid ebaseaduslikke tegusid ning neid toime panevad inimesed jäävad karistuseta.

Eelnõu §-ga 2 lisatakse KarS-i uus säte, millega nähakse ette kriminaalkaristus kultuuriväärtuse suures ulatuses ebaseadusliku väljaveo, ekspordi või impordi eest.

KarS §-s 391 (salakaubavedu) käsitletakse deklareeritava kauba toimetamist üle piiri tollikontrollist kõrvale hoides või valeandmeid esitades. Kuna kultuuriväärtused on teatud juhtudel deklareeritav kaup, mille väljaviimiseks on vaja eriluba, kohaldub salakaubaveo säte, kui tegemist on suure koguse kaubaga (väärtus ületab 40 000 eurot) või muude raskendavate asjaoludega.

Varem oli karistusseadustikus eraldi § 392, millega reguleeriti spetsiaalselt keelatud ja eriluba nõudva kauba ebaseaduslikku sisse- ja väljavedu. See paragrahv on praeguseks tunnistatud

kehtetuks ning sarnased teod on nüüd jagatud üldise salakaubaveo paragrahvi (§ 391) ja vastavate eriseaduste väärteokoosseisude vahel.

Kuna olemasolevad süüteokoosseisud ei võimalda piisavalt efektiivselt kultuuriväärtuste ebaseadusliku väljaveo, ekspordi või impordi korral isikuid kriminaalvastutusele võtta, on eelnõu eesmärk lisada KarS-i spetsiifiline koosseis.

KultVS-i lisatava väärteokoosseisu ja KarS-i kavandatava kuriteokoosseisu eesmärk on kujundada terviklik ja teo raskusest lähtuv vastutussüsteem. Kultuuriväärtuse ebaseaduslik väljavedu, eksport või import on üldjuhul karistatav väärteona, raskema rikkumise korral aga kuriteona. Selline lahendus võimaldab diferentseerida vastutust vastavalt rikkumise raskusele ja tagab, et karistusõiguslik reaktsioon on proportsionaalne. Kultuuriväärtused on oma kultuurilise, ajaloolise, kunstilise või teadusliku tähenduse tõttu erilise kaitsevajadusega esemed ning nende ebaseadusliku piiriülese liikumisega kaasnev kahju ei piirdu üksnes kaupade liikumisele kehtestatud nõuete rikkumisega.

Kehtivad karistusõiguslikud normid ei võimalda kõigil juhtudel ebaseaduslikule tegevusele reageerida. Eelkõige ei hõlma salakaubaveo koosseis kõiki kultuuriväärtuste ebaseadusliku piiriülese liikumise juhtumeid, sealhulgas Euroopa Liidu sisest väljavedu. Seetõttu on vajalik eraldiseisev kultuuriväärtuste ebaseaduslikku piiriülest liikumist käsitlev kuriteokoosseis, mis võimaldab hõlmata suurema ebaõigussisuga juhtumeid sõltumata sellest, kas kultuuriväärtus liigub üle Euroopa Liidu välispiiri või liikmesriikide vahel. Kriminaalvastutust ei kohaldata igale väljaveo-, ekspordi- või impordinõude rikkumisele, vaid üksnes juhul, kui väärteovastutus ei oleks teo raskust ja kaitstava õigushüve kahjustamise või ohustamise ulatust arvestades piisav.

Teo kuriteona sätestamine võimaldab raskemate kultuuriväärtuste ebaseadusliku piiriülese liikumise juhtumite uurimisel kasutada kriminaalmenetluses ette nähtud menetlusvahendeid, kui nende kohaldamiseks sätestatud eeldused on täidetud. See on oluline eelkõige keerukamate ja organiseeritud piiriüleste juhtumite puhul, mille asjaolude ja kultuuriväärtuse edasise liikumise väljaselgitamine võib väärteomenetluse võimalusi kasutades olla raskendatud.
Koosseisu elementide väljatöötamisel on eeskujuks võetud KarS § 391 ja varem kehtinud § 392.

Salakaubaveo koosseisu eeskujuks võtmist põhjendab tegude sarnane laad. Mõlemal juhul eiratakse piiriülesele kaubaliikumisele kehtestatud piiranguid, kuid kultuuriväärtuse puhul lisandub vajadus kaitsta kultuuripärandit. Kultuuriväärtus ei ole käsitatav üksnes tavapärase kaubana, kuna selle kultuuriline, ajalooline, kunstiline või teaduslik väärtus võib olla ainulaadne või asendamatu.

Eelnõuga KarS-i lisatava § 393^1 lõikes 1 nähakse kultuuriväärtuse suures ulatuses ebaseadusliku väljaveo, ekspordi või impordi eest ette rahaline karistus või kuni neljaaastane vangistus.

Kuriteokoosseis piiritletakse väärteokoosseisust teo ulatuse kaudu. Kriminaalvastutus järgneb juhul, kui kultuuriväärtuse ebaseaduslik väljavedu, eksport või import on toime pandud suures ulatuses. Selline piiritlemine võimaldab kohaldada kriminaalkaristust eelkõige raskemate rikkumiste korral, samal ajal kui väiksema raskusega rikkumistele on võimalik reageerida väärteomenetluses. Lahendus vastab karistusõiguse ultima ratio ja proportsionaalsuse põhimõtetele, kuna üksnes väljaveo-, ekspordi- või impordinõude rikkumine ei too automaatselt kaasa kriminaalvastutust.

Kuni neljaaastane vangistus võimaldab arvestada koosseisu alla kuuluvate tegude erineva raskusega ning määrata konkreetse teo ja toimepanija süüga proportsionaalse karistuse.

Lõikes 2 nähakse ette raskem vastutus juhul, kui sama teo paneb toime ametiisik oma ametiseisundit ära kasutades või kui tegu pannakse toime grupi poolt. Nende tunnuste puhul suurendab teo raskust selle toimepanemise viis. Ametiseisundi ärakasutamisel kasutab ametiisik süüteo toimepanemiseks või hõlbustamiseks talle ametikohast tulenevat pädevust, võimalusi, juurdepääsu või teavet. Selline tegevus kujutab endast lisaks kultuuriväärtuste piiriülese liikumise nõuete rikkumisele ametikohast tuleneva usalduse ja võimaluste kuritarvitamist ning võib lihtsustada teo toimepanemist või raskendada selle avastamist. Ainuüksi asjaolu, et teo toimepanija on ametiisik, kvalifitseeritud koosseisu kohaldamiseks ei piisa, vaid ametiseisundit peab olema teo toimepanemisel tegelikult ära kasutatud.

Grupi poolt toimepandud teo suuremat raskust põhjendab mitme isiku kooskõlastatud tegevusest tulenev suurem toimepanemisvõimekus. Ülesannete jaotamine võib võimaldada kasutada keerukamaid tegutsemisviise, hõlbustada kultuuriväärtuse ebaseaduslikku piiriülest liikumist ning raskendada teo avastamist ja kultuuriväärtuse edasise liikumise kindlakstegemist. Seetõttu on põhjendatud näha ametiseisundi ärakasutamise ja grupis toimepanemise korral ette põhikoosseisust rangem karistus.

Kvalifitseeritud koosseisu eest nähakse ette ühe- kuni viieaastane vangistus. Kõrgem karistusmäär väljendab nimetatud toimepanemisviiside suuremat raskust võrreldes lõikes 1 sätestatud põhikoosseisuga. Sanktsioon võimaldab samas arvestada konkreetse juhtumi asjaoludega ning jääb karistusseadustiku kuritegude raskusastmete süsteemis teise astme kuriteo piiridesse. KarS § 4 järgi on teise astme süütegu tegu, mille eest on KarS-is karistusena ette nähtud tähtajaline vangistus kuni viis aastat või rahaline karistus.

Lisaks nähakse ette, et kohus võib kohaldada kultuuriväärtusega eseme, mis oli süüteo toimepanemise vahetu objekt, konfiskeerimist. Kuriteoga saadud vara laiendatud konfiskeerimist viiakse läbi vastavalt KarS §-s 83^2 sätestatule. Konfiskeerimise võimalus on põhjendatud vajadusega tõkestada süüteo esemeks olnud kultuuriväärtuse edasist ebaseaduslikku käitlemist ja piiriülest liikumist ning tagada kultuuripärandi tõhus kaitse. Konfiskeerimise võimalus ei mõjuta kolmanda isiku õigusi ega kultuuriväärtuse tagastamist reguleerivate õigusaktide kohaldamist.

Kultuuriväärtuste ebaseadusliku väljaveo, ekspordi ja impordi raskemate juhtude kriminaliseerimise vajadust toetab kultuuriväärtuste ebaseadusliku kaubanduse rahvusvaheline iseloom ja selle võimalik kahjustav mõju. INTERPOL kirjeldab kultuuriväärtustega ebaseaduslikku kauplemist madala riski ja suure kasumiga kuritegevusena, millel võivad olla seosed organiseeritud kuritegevusega.[5] Kultuuriväärtuste ebaseaduslik kaubandus on piiriülene nähtus, milles riigid võivad olla ühtaegu kultuuriväärtuste päritolu-, transiidi- või sihtriigid. Kultuuriväärtuste ebaseadusliku kaubanduse kahju ei piirdu seejuures asja rahalise väärtusega. Kultuuriväärtused kannavad ajaloolist, kultuurilist ja identiteediga seotud väärtust ning näiteks arheoloogilise eseme eemaldamine selle algsest kontekstist võib põhjustada teadusliku teabe pöördumatu kaotsimineku.

Eeltoodu näitab, et kultuuriväärtuse ebaseadusliku piiriülese liikumise raskemate juhtude kahjustav mõju võib ulatuda oluliselt kaugemale konkreetse eseme rahalisest väärtusest. Eeskätt suure ulatusega, organiseeritud või olulist kultuuriväärtust puudutavate tegude puhul ei

[5] The issues – cultural property

pruugi väärteovastutus tagada kaitstava õigushüve raskusele vastavat ega piisavalt tõhusat karistusõiguslikku reaktsiooni. Seetõttu nähakse kriminaalvastutus ette üksnes raskemate juhtude jaoks, samal ajal kui väiksema raskusega rikkumised jäävad väärteona karistatavaks.

Kuna KarS-i täiendamisega lisanduvad uued piirangud, tuleb hinnata nende piirangute põhiseaduspärasust. Uue süüteokoosseisu lisamine riivab eeskätt isiku üldist vabadusõigust ja konkreetseid valdkondlikke põhiõigusi, kuna riik seab teatud käitumisele karistuse ähvardusel keelu. Selline tegevus peab alati vastama proportsionaalsuse põhimõttele ja teenima legitiimset eesmärki (nt teiste isikute õiguste või avaliku korra kaitse).

Uute süüteokoosseisude lisamine riivab käesoleval juhul isiku Eesti Vabariigi põhiseaduses (edaspidi *PS*) sätestatud õigust vabale eneseteostusele (PS § 19 lõige 1) ja eraelu puutumatusele (PS § 26). Riigikohus on PS § 19 lõike 1 nimetanud lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguseks ning nõustunud, et seda võib piirata mis tahes põhjusel, mis ei ole PS-iga otseselt keelatud (RKPJKo 17.12.2019, 5-19-40/36, p 53; RKÜKo 14.05.2014, 3-2-1-79-13, p 28; RKTKo 13.01.2010, 3-2-1-152-09, p 11).[6]

PS § 26 on kvalifitseeritud piiriklausliga põhiõigus.[7] See tähendab, et riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud võivad isiku eraellu sekkuda vaid PS § 26 lauses 2 sätestatud juhtudel. Isiku eraellu võib sekkuda seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

Samuti on uus karistusnorm seotud omaniku õigusega oma varaga vabalt ringi käia ning ettevõtjate õigusega tegeleda ettevõtlusega. Need on kaitstud PS §-ga 31 (ettevõtlusvabadus) ja PS §-ga 32 (omandi puutumatus). Põhiseaduse kohaselt võib omandi kasutamise viise ja ettevõtlust seadusega piirata avalikes huvides.

Uue koosseisu lisamise legitiimne eesmärk on kultuuriväärtuste kaitse. Kultuuriväärtus ei ole tavaline kaup (nagu kütus või sigaretid). Selle kaotus on riigile tihti korvamatu ja rahaliselt mittemõõdetav ning seetõttu on nende eriline kaitse põhjendatud. Põhiseadus ei kaitse ainult isikuõigusi, vaid seab riigile ka üldised kohustused. Põhiseaduse preambuli kohaselt peab riik tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade. Kultuuriväärtuste loata väljaveo ja ekspordi tõkestamine karmimate meetmetega teenib põhiseaduslikku eesmärki kaitsta kultuuri säilimist.

Kehtestavad karistusnormid ei piira omandiõigust ega ettevõtlusvabadust, vaid näevad ette tagajärje ebaseadusliku tegevuse eest. Omandiõigust ja ettevõtlusvabadust piirab loakohustus, mis on juba varem KultVS-iga ja Euroopa Liidu otsekohalduvate määrustega kehtestatud. Tegemist ei ole seega uute piirangutega. Kultuuripärandi säilimine on kaalukas avalik huvi ning kehtestatav regulatsioon seab kultuuriväärtuste väljaveo, ekspordi ja impordiga seotud ebaseadusliku tegevuse tõkestamiseks ranged meetmed, et vältida kultuuripärandi pöördumatut kadumist.

Kriminaalmenetlus on sobiv vahend rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse ja salaturu tõkestamiseks. Karistusseadustiku täiendamine on vajalik, kuna väärteotrahvid ega haldussunnivahendid ei ole piisavalt mõjusad, kui tegemist on suures ulatuses ebaseadusliku äriga. Kergemad vahendid ei taga eesmärgi saavutamist. Regulatsioon on mõõdukas, kuna karistus on suunatud ainult suures ulatuses toime pandud rikkumistele.

[6] https://pohiseadus.ee/public/PSkomm2020.pdf, lk 276.
[7] https://pohiseadus.ee/public/PSkomm2020.pdf, lk 395.

Uue koosseisu lisamine KarS-i on vajalik, kuna salakaubavedu eeldab kauba toimetamist üle Euroopa Liidu välispiiri tollikontrollist kõrvale hoides. Kui isik viib näiteks hinnalise maali Eestist Lätti või Prantsusmaale ilma Muinsuskaitseameti väljaveoloata, on tegu Euroopa Liidu sisese veoga. Kuna sisepiiril puudub tollikontroll, on sellist tegu kehtiva õiguse järgi äärmiselt keeruline salakaubaveona menetleda. Uus koosseis kataks ära lünga, kus kultuuriväärtuse suures ulatuses ebaseaduslik väljavedu teise EL-i liikmesriiki ei ole kriminaalkorras karistatav. Uuel süüteokoosseisul oleks ka preventiivne ja hoiatav mõju, kuivõrd praegused KultVS-i väärteotrahvid on rahvusvahelisel mustal turul liikuva kunstivara väärtustega võrreldes olematud.

Nõukogu määruse 116/2009/EÜ artikli 9 kohaselt kehtestavad liikmesriigid eeskirjad karistuste kohta, mida kohaldatakse nimetatud määruse rikkumise korral, ning võtavad kõik vajalikud meetmed nende rakendamise tagamiseks. Karistused peavad olema efektiivsed, proportsionaalsed ja hoiatavad.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2019/880/EL artikli 11 kohaselt kehtestavad liikmesriigid karistusnormid, mida kohaldatakse nimetatud määruse rikkumise eest, ning võtavad kõik vajalikud meetmed nende rakendamise tagamiseks. Kehtestatud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

UNESCO 1970. aasta „Kultuuriväärtuste ebaseadusliku sisseveo, väljaveo ja omandiõiguse üleandmise keelamise ning ärahoidmise abinõude konventsiooni“[8] artikkel 8 kohustab osalisriike kehtestama kriminaal- või administratiivvastutuse kõigile, kes rikuvad kultuuriväärtuste ekspordi- ja impordikeelde.

Kuna uus koosseis lisatakse KarS 21. peatüki „Majandusalased kuriteod“ 4. jakku „Maksualased süüteod“, siis on uue koosseisu kohtueelne menetleja kriminaalmenetluse seadustiku § 212 lõike 2 punkti 2 kohaselt MTA. Viidatud sätte kohaselt toimetab MTA kohtueelset menetlust maksu- ja tollialases kuriteos (ning teiste viidatud punktides nimetatud süütegude puhul).

Eelnõu §-ga 3 muudetakse muinsuskaitseseadust. Muudatuse vajadus tuleneb Muinsuskaitseameti igapäevapraktikast.

Muinsuskaitseseaduses on ette nähtud muinsuskaitse valdkonnas tegutsemise nõuded. MuKS § 69 lõike 2 kohaselt peab muinsuskaitse valdkonnas tegutseval pädeval isikul olema vastavat kvalifikatsiooni tõendav kutsetunnistus või MuKS-i-kohane pädevustunnistus. Pädevustunnistuse taotlemise tingimused ning tunnistuse andmise ja sellest keeldumise alused on sätestatud MuKS §-s 71. Nimetatud paragrahvi lõike 8 kohaselt hindab isiku pädevust ja annab pädevustunnistuse viieks aastaks MKA. Pädevustunnistuse kehtivust võib isiku taotlusel viie aasta kaupa pikendada. MuKS § 71 lõike 12 punkti 1 kohaselt keeldub MKA pädevustunnistust pikendamast, kui taotleja ei ole tegutsenud soovitud tegevusalal pidevalt vähemalt neli viimast aastat. Praktikas on selgunud, et pädevustunnistuse pikendamist taotlevatel isikutel on keeruline tõendada soovitud tegevusalal pidevat tegutsemist.

Seetõttu jäetakse MuKS § 71 lõike 12 punktist 1 välja nõue tõendada pädevustunnistuse pikendamise taotlemisele eelnevat soovitud tegevusalal pidevat tegutsemist. Kehtima jääb nõue tegutseda enne pädevustunnistuse pikendamist vähemalt neli aastat.

[8] Kultuuriväärtuste ebaseadusliku sisseveo, väljaveo ja omandiõiguse üleandmise keelamise ning ärahoidmise abinõude konventsioon-Riigi Teataja

Sõna „pidevalt“ eemaldamine pädevustunnistuse pikendamise nõudest muudab seaduse selgemaks ja viib selle kooskõlla valdkonna tegeliku töökorraldusega. Muinsuskaitsealased tööd sõltuvad valdavalt tellimustest ja riigihangete tulemustest, mistõttu määrab tööde olemasolu sageli see, kas ettevõttel õnnestub hanked võita. Seepärast ei pruugi tööde tegemine olla ajaliselt katkematu, kuigi pädevus ja erialane võimekus on säilinud.

Muinsuskaitsealaste tööde maht Eestis on piiratud ning seetõttu ei ole paljudel spetsialistidel võimalik koguda nelja aasta jooksul pidevat praktilist kogemust. Samas ei tähenda töödevaheline paus pädevuse kadumist ega töö kvaliteedi halvenemist. Näiteks ehitusvaldkonna tavapäraseid töötsükleid arvestades on nelja-aastane periood suhteliselt lühike, sellesse võivad jääda pikemad projekteerimispausid või hankemenetlused, mille jooksul praktilisi töid ei tehta.

Sõna „pidevalt“ eemaldamine võimaldab hinnata taotleja pädevust sisuliselt ning tagab, et pädevustunnistuste süsteem arvestab paremini muinsuskaitse valdkonna eripära. Taotleja peab endiselt tõendama erialast tegevust viimase nelja aasta jooksul, kuid töödevahelised objektiivsetest asjaoludest tingitud pausid ei too enam kaasa põhjendamatut riski pädevustunnistuse pikendamisest ilma jääda.

Eelnõu §-dega 4 ja 5 muudetakse vastavalt muuseumiseadust ning relvaseadust. Muudatustega asendatakse muuseumiseaduses ja relvaseaduses viide KultVSile arvestades, et eelnõuga muudetakse KultVS pealkirja (pealkirjas olev sõna “sissevedu" asendatakse sõnaga “import”).

Eelnõu §-ga 6 muudetakse riigilõivuseadust.

RLS § 50 pealkirjas ning seaduse 7. jao 1. ja 2. peatüki pealkirjas muudetakse KultVS-i pealkirja vastavalt käesoleva eelnõuga tehtavale muudatusele (sõna „sisseveo“ asendatakse sõnaga „impordi“).

RLS § 50 lõikega 1^1 täiendamisega nähakse ette riigilõivu tasumisest vabastamise alus juhuks, kui väljaveoluba on vaja anda prioriteetsete kultuuriväärtuste evakueerimiseks. Kuna prioriteetsete kultuuriväärtuste kaitse ja nende evakueerimine on riiklikult oluline ning võttes arvesse, et evakueerimist korraldab keskselt riik, on otstarbekas ette näha riigilõivu tasumisest vabastamise alus väljaveoloa andmise eest KultVS §-s 14^1 sätestatud juhul.

RLS §-s 144 nähakse ette riigilõiv väljaveoloa taotluse läbivaatamise eest ja väljaveoloa andmise või sellest keeldumise eest KultVS § 16 lõikes 4 ning § 17 lõikes 3 sätestatud alusel. Eelnõuga RLS § 144 tekst muudetakse eesmärgiga näha ette riigilõiv ka ekspordiloa taotluse läbivaatamise ja ekspordiloa andmise või sellest keeldumise eest KultVS § 16 lõikes 4 ja § 17 lõikes 3 sätestatud alusel. Riigilõivu suurust eelnõuga ei muudeta.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus kasutatakse järgmisi uusi termineid:

- kultuuriväärtuse import;
- Eesti kultuuriväärtus;
- pädev asutus;
- ekspordiluba;
- impordilitsents;

- importija deklaratsioon.

Euroopa Liidu määrustega määratletakse liidu tasandil kaitstavad kultuuriväärtused ning nähakse ette nende liidu territooriumile toomise ja territooriumilt väljaviimise ehk impordi ja ekspordi tingimused ja kord. Kultuuriväärtuste vedu liikmesriikide vahel Euroopa Liidu määruste tasandil ei reguleerita, küll aga on liikmesriikidel õigus kaitsta oma rahvuslikke kultuuriväärtusi ning kehtestada nende riigist väljaviimisele ja riiki toomisele reeglid. Kuna kultuuriväärtuste ekspordi ja impordi korralduse reeglid on kehtestatud Euroopa Liidu otsekohalduvate määrustega, siis edaspidi eristatakse KultVS-iga Eesti kultuuriväärtusi, mille kaitse on oluline riiklikul tasandil. KultVS §-s 2 loetletud kultuuriväärtusi käsitletakse edaspidi Eesti kultuuriväärtustena.

Nõukogu määruse 116/2009/EÜ artikli 2 lõike 1 kohaselt tuleb kultuuriväärtuste eksportimisel väljapoole ühenduse tolliterritooriumi esitada ekspordiluba ning sama artikli lõike 2 kohaselt annab selle loa liikmesriigi pädev ametiasutus.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses 2019/880/EL sätestatakse väljastpoolt liidu tolliterritooriumi loodud või avastatud kultuuriväärtuste sissetoomise tingimused ning nende importimise tingimused ja kord. Määruses sätestatud juhtudel on kultuuriväärtuse liidu tolliterritooriumile importimiseks vajalik kas impordilitsents või importija deklaratsioon ning määruse artikli 4 lõike 11 kohaselt tuleb liikmesriigil määrata pädev asutus, kes impordilitsentse väljastab. Impordilitsentsi ja importija deklaratsiooni peamine erinevus on selles, et impordilitsents on ametiasutuse väljastatav eriluba määruse kohaselt luba vajavate kultuuriväärtuste liidu tolliterritooriumile importimiseks, samas kui importija deklaratsioon on importija enda koostatav ja kinnitatav dokument esemete seadusliku päritolu kohta.

Kultuuriväärtuse import KultVS-i tähenduses hõlmab edaspidi kultuuriväärtuse Eestisse sissetoomist ja importi Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2019/880/EL tähenduses.

Nõukogu määruses 116/2009/EÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses 2019/880/EL nimetatud pädevaks asutuseks määratakse eelnõuga Muinsuskaitseamet.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ja seletuskirja koostamisel on arvestatud nõukogu määrust (EU) nr 116/2009 kultuuriväärtuste ekspordi kohta (ELT L 39, 10.2.2009, lk 1–7) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 2019/880, mis käsitleb kultuuriväärtuste sissetoomist ja importi (ELT L 151, 7.6 2019, lk 1–14), samuti riikliku järelevalve tegemist ning vastutust kultuuriväärtuse sisse- ja väljaveo nõuete rikkumise eest.

Nõukogu määruse 116/2009/EÜ artikli 2 lõike 1 kohaselt tuleb kultuuriväärtuste eksportimisel väljapoole ühenduse tolliterritooriumi esitada ekspordiluba ning sama artikli lõike 2 kohaselt annab selle loa liikmesriigi pädev ametiasutus. Eelnõu järgi määratakse ekspordilube väljastavaks pädevaks asutuseks Muinsuskaitseamet.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses 2019/880/EL sätestatud juhtudel on väljaspool liidu tolliterritooriumi loodud või avastatud kultuuriväärtuse liidu tolliterritooriumile importimiseks vajalik kas impordilitsents või importija deklaratsioon ning määruse artikli 4 lõike 11 kohaselt tuleb liikmesriigil määrata pädev asutus, kes impordilitsentse väljastab. Eelnõuga määratakse impordilitsentse väljastavaks pädevaks asutuseks Muinsuskaitseamet.

Muudes eelnõuga tehtavates muudatustes lähtutakse nõukogu määruse 116/2009/EÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2019/880/EL regulatsioonist ning need on vajalikud nende siseriiklikuks rakendamiseks (v.a RLS-i ja MuKS-i muutmine).

6. Seaduse mõjud

Eelnõuga täpsustatakse kultuuriväärtuste väljaveo, ekspordi ja impordi regulatsiooni, määratakse Muinsuskaitseamet ekspordilube ja impordilitsentse väljastavaks pädevaks asutuseks, lisatakse KultVS-i prioriteetsete kultuuriväärtuste säilimise tagamiseks väljaveoloa andmise regulatsioon, täiendatakse KultVS-i ja KarS-i uute karistusnormidega ning muudetakse MuKS-is pädevustunnistuse pikendamise regulatsiooni.

Kavandatud muudatused ei mõjuta demograafiat, elu- ja looduskeskkonda, regionaalarengut ega kohaliku omavalitsuse korraldust.

6.1. Kultuuriväärtuste väljaveo, ekspordi ja impordi regulatsiooni täpsustamine

Eelnõuga täpsustatakse kultuuriväärtuste väljaveo, ekspordi ja impordi riigisisest regulatsiooni ning eristatakse senisest selgemalt Eesti kultuuriväärtuste väljaveo regulatsioon ja Euroopa Liidu õigusest tulenev kultuuriväärtuste ekspordi- ning impordiregulatsioon. KultVS-i reguleerimisala laiendatakse ulatuses, mis on vajalik EL otsekohalduvate määruste riigisiseseks rakendamiseks.

Eelnõuga ei muudeta sisuliselt KultVS §-s 2 sätestatud Eesti kultuuriväärtuste ringi. Samuti ei kehtestata KultVS-iga Euroopa Liidu õigusest tulenevaid impordilitsentsi ja importija deklaratsiooni nõudeid, vaid määratakse kindlaks nende nõuete riigisisese rakendamise korraldus. KultVS-is sätestatud loa-, ekspertiisi- ja järelevalvesätteid laiendatakse ekspordi ja impordi juhtudele.

6.1.1. Mõju kultuurile ja kultuuriväärtuste kaitsele

Eelnõu mõju kultuurile avaldub eelkõige kultuuriväärtuste piiriülese liikumise regulatsiooni selguse ning väljaveo-, ekspordi- ja impordinõuete tõhusama rakendamise kaudu. Eelnõuga eristatakse Eesti kultuuriväärtused Euroopa Liidu määruste kohastest kultuuriväärtustest. Kui Eestist eksporditav kultuuriväärtus vastab nii KultVS §-s 2 sätestatud tingimustele kui ka määruse 116/2009/EÜ tingimustele, nähakse eelnõus selgelt ette määruse alusel väljastatava ekspordiloa taotlemine.

Kultuuriväärtuste kaitset toetab ka KultVS §-de 16 ja 17 muutmine. Eelnõu kohaselt saab asja ekspertiisi suunata lisaks väljaveoloaga seotud juhtudele ka siis, kui ekspordiloal või määruse 2019/880/EL kohaselt nõutaval impordidokumendil esitatud andmed tekitavad kahtlusi või nõutav dokument puudub.

Seega seisneb eelnõu positiivne mõju kultuuriväärtuste kaitsele eelkõige selles, et olemasolev riigisisene kontrolli- ja ekspertiisisüsteem hõlmab edaspidi selgelt ka Euroopa Liidu ekspordi- ja impordinõuetega seotud juhtumeid. See aitab kaasa kultuuriväärtuste ebaseadusliku piiriülese liikumise ennetamisele ja tõkestamisele ning seeläbi kultuuripärandi kaitsele.

Kultuuriväärtuste ebaseadusliku kaubanduse ennetamise ja valdkondliku teadlikkuse suurendamisega tegeletakse Eestis ka rahvusvahelise koostöö raames. Rahvusvahelise Muuseumide Nõukogu ICOM Eesti Rahvuskomitee osaleb Euroopa Liidu ja ICOM-i projektis PRISM („Fight against illicit trafficking of cultural goods: monitoring and preventive measures to secure museums and document collections“), mille eesmärk on suurendada teadlikkust

kultuuriväärtuste ebaseaduslikust kaubandusest, tugevdada valdkondlikku koostööd ning toetada ennetustegevust. Projekti raames on muu hulgas korraldatud valdkondlik uuring ja rahvusvaheline konverents ning koostatud praktilisi juhendmaterjale kultuuriväärtuste ebaseadusliku kaubanduse juhtumite äratundmiseks ja ennetamiseks.

6.1.2. Mõju ettevõtjatele, kultuuriväärtuste omanikele ja valdajatele

Muudatuste sihtrühmaks on kultuuriväärtuste omanikud ja valdajad ning kultuuriväärtuste väljaveo, ekspordi või impordiga tegelevad füüsilised ja juriidilised isikud, sealhulgas kultuuriväärtustega kauplevad ettevõtjad ja mäluasutused.

Eelnõu mõju sihtrühmale on valdavalt regulatsiooni õigusselgust parandav. Eelnõuga eristatakse selgemalt Eesti kultuuriväärtuse väljaveoks nõutavat väljaveoluba, nõukogu määruse 116/2009/EÜ kohast ekspordiluba ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2019/880/EL alusel kultuuriväärtuse importimisel nõutavaid dokumente.

Eelnõust endast ei tulene sihtrühmale täiendavat halduskoormust. Kultuuriväärtuste impordilitsentsi ja importija deklaratsiooni nõuded tulenevad vahetult Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest 2019/880/EL, samuti tuleneb ekspordiloa nõue nõukogu määrusest 116/2009/EÜ. Eelnõuga täpsustatakse nende nõuete riigisisest rakendamist. Lubade taotlemise protsess jääb sisuliselt samaks ega too isikule kaasa täiendavaid kohustusi. Pädeva asutuse ehk ühtse kontaktpunkti määramine tagab, et inimesed, ettevõtjad ja ametnikud teavad täpselt, millisel riigiasutusel on õigus dokumente väljastada ning otsuseid vastu võtta.

Kultuuriväärtuste importimisega seotud halduskoormus tuleneb eeskätt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest 2019/880/EL. Määruse kohaldamisalasse kuuluvate kultuuriväärtuste importimisel tuleb sõltuvalt kultuuriväärtuse kategooriast taotleda impordiluba või esitada importija deklaratsioon Euroopa Komisjoni elektroonilise süsteemi TRACES kultuuriväärtuste mooduli ICG (*Import of Cultural Goods*) kaudu. Süsteemi kasutamine eeldab muu hulgas elektroonilises keskkonnas registreerimist ning imporditava kultuuriväärtuse ja selle õiguspärase ekspordi kohta nõutavate andmete ja dokumentide esitamist. Eelnõuga ei kehtestata neid kohustusi, vaid tagatakse EL-i õigusest tulenevate nõuete riigisisene rakendamine.

Arvestades, et eelnõuga ei laiendata sisuliselt Eesti kultuuriväärtuste ringi ega kehtestata Euroopa Liidu õigusest tulenevatele kohustustele lisaks uusi olulisi kohustusi, ei ole eelnõust tulenevat täiendavat mõju sihtrühmale põhjust hinnata oluliseks.

6.1.3. Mõju riigiasutuste töökorraldusele ja töökoormusele

Mõju avaldub eelkõige Muinsuskaitseameti ning Maksu- ja Tolliameti tegevusele. Eelnõuga nimetatakse Muinsuskaitseamet nõukogu määruse 116/2009/EÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2019/880/EL kohaseks pädevaks asutuseks. Muinsuskaitseamet täidab neid ülesandeid aga juba praegu, sealhulgas väljastab ekspordilube ja menetleb impordilitsentside taotlusi. Seetõttu ei too pädevuse sõnaselge sätestamine Muinsuskaitseametile iseenesest kaasa uusi ülesandeid.

Muinsuskaitseameti töökoormus suurenes mõnevõrra juba alates 28. juunist 2025, kui kohalduma hakkasid Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest 2019/880/EL tulenevad kultuuriväärtuste impordi litsentsimise ja kontrolliga seotud nõuded. Seetõttu ei ole põhjendatud käsitada seda töökoormuse kasvu käesoleva eelnõu mõjuna.

2025. a esitati Muinsuskaitseametile kultuurimälestiste registris 73 väljaveoloa taotlust. Taotlejateks olid muuseumid/ülikoolid (29) ning eraisikud/ettevõtted (44). Kokku väljastati 70 dokumenti, millest 32 olid väljaveoload ja 38 olid teatised.

Alates EL kultuuriväärtuste impordilubade nõude jõustumisest 28. juunil 2025. a on Muinsuskaitseameti ülesanne Euroopa Liidu elektroonilises süsteemis TRACES valideerida importijate roll ning menetleda impordilitsentse. 2026. a seisuga on TRACES süsteemis esitatud 2 importija deklaratsiooni (eraisikud) ja 1 üldkirjeldus (muuseum). MKA ei ole seni ühtegi EL impordilitsentsi väljastanud.

Pädeva asutuse määramine välistab olukorra, kus mitu ametkonda dubleerivad üksteise tööd, või olukorra, kus keegi ei võta vastutust. Muinsuskaitseameti pädevaks asutuseks määramine ei too siiski kaasa olulisi muudatusi kultuuriväärtuste väljaveo, ekspordi ja impordi korralduse valdkonnas.

Eelnõuga täpsustatakse Muinsuskaitseameti ning Maksu- ja Tolliameti ülesannete jaotust. Muinsuskaitseamet hindab, kas väljaveetav, eksporditav või imporditav asi on kultuuriväärtus, ning teeb KultVS §-des 16 ja 17 sätestatud ekspertiisi. Maksu- ja Tolliamet kontrollib väljaveol, ekspordil ja impordil kultuuriväärtuse kohta väljastatud lubade olemasolu ja vastavust kultuuriväärtusele. Siiski on tegemist täpsustusega, mis asutuste tegelikku töökoormust ei muuda.

Kultuuriväärtuste impordiga seotud menetlused toimuvad Euroopa Komisjoni hallatavas elektroonilises süsteemis. Süsteemi kasutuselevõtt ei eelda uue riigisisese infosüsteemi loomist, kuid eeldab pädevatelt asutustelt süsteemi kasutamist oma tööprotsessides, sealhulgas kasutajaõiguste korraldamist ja ametnike väljaõpet. Muinsuskaitseamet menetleb süsteemis tema pädevusse kuuluvaid impordiloa taotlusi ning toll kasutab süsteemi kultuuriväärtuste importimisel nõutavate dokumentide kontrollimiseks. Kirjeldatud töökorralduslik mõju ei tulene vahetult eelnõuga kavandatavast riigisisesest regulatsioonist, vaid eelkõige Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2019/880/EL ja selle rakendamiseks loodud EL-i elektroonilise süsteemi kohaldamisest.

6.1.4 Mõju majandusele

Eelnõuga kaasnev otsene mõju majandusele on vähene. Õiguspäraselt tegutsevate ettevõtjate majandustegevusele ei kaasne vastutussätete kehtestamisega täiendavat mõju, kuna karistusõiguslikud meetmed on suunatud õigusvastasele tegevusele.

Kuna kultuuriväärtuste piiriülese liikumise nõuded tulenevad juba kehtivast Euroopa Liidu ja riigisisesest õigusest, siis on ettevõtjatel juba täna kohustus veenduda kultuuriväärtuse päritolus ning selle väljaveo, ekspordi või impordi õiguspärasuses.

Kaudselt võib regulatsiooni täpsustamisel olla kultuuriväärtuste seaduslikule turule positiivne mõju. Ebaseadusliku kaubanduse tõhusam ennetamine ja sellele reageerimine aitab vähendada ebaseadusliku päritoluga kultuuriväärtuste jõudmist turule ning toetab ausat konkurentsi ja õiguspärast kultuuriväärtustega kauplemist.

6.2. Prioriteetsete kultuuriväärtuste väljaveoloa menetlus

Riigile prioriteetsete kultuuriväärtuste säilimise tagamiseks väljaveoloa andmise regulatsiooni lihtsustamine aitab hoida riigi kultuuripärandit ja rahvuslikku identiteeti.

6.2.1. Mõju kultuurile ja kultuuriväärtuste kaitsele

Eelnõuga nähakse ette menetluse erisused riigi kaitsetegevuse kava alusel prioriteetsete kultuuriväärtuste nimekirja kantud Eesti kultuuriväärtuse väljaveoloa taotlemiseks ja loa andmiseks, kui kultuuriväärtuse säilimine on eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra tõttu ohus. Sellisel juhul ei kohaldata tavapärast väljaveoloa taotlemise ja menetlemise korda, väljaveoloa taotluse esitab Kultuuriministeerium ning loa annab Muinsuskaitseamet.

Muudatusel on positiivne mõju kultuuriväärtuste kaitsele, kuna see võimaldab kriisiolukorras korraldada riiklikult prioriteetse kultuuriväärtuse väljaveo tavapärasest menetlusest kiiremini ja lihtsamalt. Tavapärase loamenetluse läbimise nõue võib olukorras, kus kultuuriväärtuse säilimine on vahetult ohustatud, takistada selle õigeaegset evakueerimist. Menetluse erikord vähendab seega riski, et riiklikult oluline kultuuriväärtus saab kriisiolukorra tõttu kahjustada või hävib.

Prioriteetsete kultuuriväärtuste omanikud või valdajad on nii riigimuuseumid, riigi sihtasutused kui ka munitsipaalmuuseumid, Rahvusraamatukogu, Eesti Lastekirjanduse Keskus, Eesti Kirjandusmuuseum, Tallinna Ülikooli Akadeemiline Raamatukogu ja Tartu Ülikooli Raamatukogu.

6.2.2. Mõju riigiasutuste töökorraldusele ja töökoormusele

Muudatus mõjutab Kultuuriministeeriumi ja Muinsuskaitseameti töökorraldust. Tavapärases väljaveoloa menetluses esitab taotluse kultuuriväärtuse valdaja, kuid prioriteetse kultuuriväärtuse puhul esitab eelnõu kohaselt taotluse Kultuuriministeerium. Muinsuskaitseamet annab väljaveoloa seaduses sätestatud tingimuste täitmisel lihtsustatud korras.

Muudatusega kaasnev mõju asutuste tavapärasele töökoormusele on vähene, kuna menetluse erisusi kohaldatakse üksnes seaduses nimetatud kriisiolukorras ja riigi kaitsetegevuse kava alusel prioriteetsete kultuuriväärtuste nimekirja kantud kultuuriväärtuste suhtes. Muudatuse peamine mõju seisneb seetõttu mitte asutuste püsiva töökoormuse suurenemises, vaid ülesannete ja vastutuse eelnevas kindlaksmääramises olukorraks, kus kultuuriväärtuse kiire väljavedu võib olla vajalik.

Muudatus ei suurenda prioriteetse kultuuriväärtuse valdaja halduskoormust, kuna erikorra kohase väljaveoloa taotluse esitab Kultuuriministeerium. Tegemist on erandliku kriisiolukorra puhuks kavandatud menetlusega, mille tegeliku rakendamise vajadust loodetavasti mitte kunagi ei teki.

6.3. Kultuuriväärtuste ebaseadusliku väljaveo, ekspordi ja impordi eest kohaldatava vastutuse täiendamine

Eelnõuga lisatakse KultVS-i uus väärteokoosseis ning KarS-i kuriteokoosseis, mis näevad ette vastutuse kultuuriväärtuse ebaseadusliku väljaveo, ekspordi või impordi eest. EL-i määruste eesmärk on tõkestada salakaubandust kultuuriväärtuste ekspordi ja impordi valdkonnas.

6.3.1. Mõju kultuurile ja kultuuriväärtuste kaitsele

Eelnõul on positiivne mõju kultuuriväärtuste kaitsele. Regulatsiooni täiendamine võimaldab reageerida kultuuriväärtuste ebaseaduslikule väljaveole, ekspordile ja impordile viisil, mis arvestab teo raskuse ja asjaoludega. Väärteo- ja kuriteokoosseisu kehtestamine suurendab kultuuriväärtuste piiriülese liikumise nõuete preventiivset mõju ning aitab ennetada ja tõkestada kultuuriväärtuste ebaseaduslikku käivet. Eelnõu eesmärk on kehtestada EL-i õigusest tulenevalt

kultuuriväärtuste ebaseadusliku ekspordi ja impordi eest tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused.

Kultuuriväärtuste kaitsele aitab kaasa ka võimalus konfiskeerida süüteo vahetuks objektiks olnud kultuuriväärtus. See võimaldab konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades kõrvaldada ebaseaduslikult sisse- või väljaveetud kultuuriväärtuse edasisest ebaseaduslikust käibest.

Mõju ulatus ei ole eeldatavalt suur juhtumite arvu mõttes, sest selliste süütegude toimepanemine ei ole sage. Üksikjuhtumi mõju võib siiski olla oluline, arvestades kultuuriväärtuse võimalikku ainulaadsust ja selle ebaseadusliku piiriülese liikumisega kaasnevat kultuuripärandi kahjustamise ohtu.

6.3.2. Mõju isikute õigustele ja kohustustele

Muudatus mõjutab eelkõige isikuid, kes rikuvad kultuuriväärtuste väljaveole, ekspordile või impordile kehtestatud nõudeid. Eelnõuga laiendatakse karistusõiguslikku vastutust tegudele, mis kehtiva õiguse kohaselt samas ulatuses karistatavad ei ole. Seetõttu on mõju õigusrikkujale ebasoodne, kuid see tuleneb vajadusest tagada kultuuriväärtuste piiriülest liikumist reguleerivate nõuete tõhus täitmine ja kultuuriväärtuste kaitse.

Eelnõuga kavandatav karistusõiguslik regulatsioon riivab PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust, kuna kultuuriväärtuste müügi, vahendamise, ekspordi või impordiga tegelev ettevõtja peab oma majandustegevuses arvestama kultuuriväärtuste piiriülesele liikumisele kehtestatud nõuetega ning nende raskemate rikkumiste korral võimaliku kriminaalvastutusega. Kriminaalkaristuse ähvardus võib mõjutada ettevõtja majandustegevuse korraldamist ning eeldada suuremat hoolsust kultuuriväärtuse päritolu, selle piiriülese liikumise õiguspärasuse ja nõutavate dokumentide kontrollimisel. Lisaks riivab kavandatav regulatsioon PS sätesatud omandipõhiõigust. Põhiseaduse § 32 lõike 2 kohaselt on igaühel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada ning kitsendused sellele õigusele sätestab seadus. Kultuuriväärtuse piiriülesele liikumisele seatavad nõuded piiravad eeskätt omaniku võimalust asja vabalt kasutada ja käsutada, kuna kultuuriväärtuse väljavedu, eksport või import peab toimuma seaduses ja Euroopa Liidu õiguses sätestatud tingimustel.

Omandipõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse piirangu intensiivsus ei ole ebaproportsionaalne võrreldes kaitstava õigushüve olulisusega. Regulatsioon ei keela kultuuriväärtustega kauplemist ega piira nende õiguspärast väljavedu, eksporti või importi. Kultuuriväärtuse omanikult ei võeta kultuuriväärtuste piiriülese liikumise nõuete kehtestamisega omandit ega välistata üldjuhul asja valdamist, kasutamist või käsutamist. Kultuuriväärtuse omanik saab jätkuvalt teha õiguspäraseid tehinguid ning ettevõtjal säilib võimalus oma majandustegevust jätkata, järgides kultuuriväärtuste piiriülesele liikumisele kehtestatud nõudeid. Karistusõiguslik sekkumine on suunatud õigusvastasele käitumisele ning kriminaalvastutus piiritletakse teo raskust väljendavate tunnustega. Arvestades kultuuripärandi säilitamise avalikku huvi ning asjaolu, et kultuuriväärtuse ebaseadusliku piiriülese liikumise tagajärjed võivad olla pöördumatud, kaalub kaitstav avalik huvi üles omandipõhiõigusele ja ettevõtlusvabadusele kaasneva piiratud riive.

6.3.3. Mõju riigiasutuste töökorraldusele ja töökoormusele

Uute süüteokoosseisude kehtestamine mõjutab eelkõige süütegude menetlemisega seotud asutuste töökoormust. Eelnõu kohaselt on KultVS-is sätestatava uue väärteo kohtuväline menetleja Maksu- ja Tolliamet. Kuriteokoosseisu lisamine KarS-i toob vastavate juhtumite korral kaasa kriminaalmenetluse läbiviimise ning seega mõju uurimisasutuste, prokuratuuri ja kohtute töökoormusele.

Töökoormuse suurenemine on eeldatavalt vähene, sest selliste süütegude toimepanemine ei ole sage. Samas võivad üksikjuhtumid olla tavapärasest keerukamad, kuna menetluses võib olla vajalik tuvastada eseme vastavus kultuuriväärtuse tunnustele, selle päritolu, väärtus ning sisse- või väljaveo õiguspärasus. Eelnõuga ette nähtud ekspertiisisüsteem võimaldab selliste küsimuste lahendamisse kaasata Muinsuskaitseameti.

Muudatuse mõju on kokkuvõttes positiivne, kuna see tugevdab kultuuriväärtuste ebaseadusliku piiriülese liikumise ennetamise ja tõkestamise võimalusi ning tagab rikkumistele nende raskusele vastava karistusõigusliku reageerimise. Muudatusega kaasneb küll ebasoodne mõju nõudeid rikkuvate isikute õigustele ning teatav mõju menetlevate asutuste töökoormusele, kuid mõju ulatust piirab vastutuse seotus konkreetse õigusrikkumise toimepanemisega ning eeldatavalt väike menetluste arv.

6.4. Pädevustunnistuste regulatsiooni muutmine

Muinsuskaitseseaduses pädevustunnistuse pikendamise regulatsiooni muudatus toob kaasa positiivse mõju seda taotlevate inimeste jaoks. Taotlejal ei ole vaja edaspidi tõendada taotluse esitamisele eelnevat pidevat tegutsemist soovitud tegevusalal. Kehtima jääb nõue, et taotleja on tegutsenud tunnistuse pikendamise taotlemisele eelneval neljal aastal.

Pädevustunnistuste pikendamise regulatsiooni muutmine võib mõnevõrra suurendada Muinsuskaitseameti töökoormust, kuivõrd taotlejal on lihtsam tõendada soovitud tegevusalal tegutsemist.

6.5. Muudatuste koondmõju ettevõtjate ja kodanike halduskoormusele ning avaliku sektori töökoormusele

Eelnõuga kavandatavate muudatuste koondmõju ettevõtjate ja kodanike halduskoormusele on vähene. Kultuuriväärtuste ekspordi ja impordiga seotud peamised loa-, deklareerimis- ja tõendamiskohustused tulenevad vahetult Euroopa Liidu õigusest ning eelnõuga täpsustatakse eelkõige nende nõuete riigisisest rakendamist ja pädevate asutuste ülesandeid.

Eelnõuga ei laiendata sisuliselt Eesti kultuuriväärtuste ringi ega kehtestata ettevõtjatele ja kodanikele Euroopa Liidu õigusest tulenevatele kohustustele lisaks uusi kohustusi. Muudatuste mõju seisneb eelkõige õigusliku regulatsiooni täpsustumises. Prioriteetsete kultuuriväärtuste väljaveo erikorra puhul ei suurene kultuuriväärtuse valdaja halduskoormus, kuna kultuuriväärtuse väljaveoloa taotluse esitab Kultuuriministeerium.

Avaliku sektori töökoormusele avalduv täiendav mõju on samuti eeldatavalt vähene. Eelnõuga täpsustatakse eelkõige Muinsuskaitseameti ning Maksu- ja Tolliameti olemasolevaid ülesandeid ning pädevust. Euroopa Liidu kultuuriväärtuste impordiregulatsiooni rakendamisega seotud ülesandeid täidetakse juba praegu ning impordilitsentside ja importija deklaratsioonide menetlemiseks on kasutusel EL elektrooniline süsteem.

Teatav täiendav töökoormus võib kaasneda kultuuriväärtuste ebaseadusliku väljaveo, ekspordi ja impordi eest kavandatavate uute süüteokoosseisude rakendamisega, eelkõige Maksu- ja Tolliametile, uurimisasutustele, prokuratuurile ja kohtutele. Üksikjuhtumite menetlemine võib eeldada ka Muinsuskaitseameti ekspertiisi kultuuriväärtuse tunnuste ja väärtuse kindlakstegemiseks. Arvestades selliste rikkumiste eeldatavat vähest esinemissagedust, ei ole siiski ette näha olulist mõju asutuste kogutöökoormusele.

Kokkuvõttes ei kaasne eelnõuga ettevõtjatele ega kodanikele täiendavat halduskoormust ega avalikule sektorile olulist püsivat töökoormuse kasvu. Muudatuste rakendamiseks ei ole vaja luua uusi töökohti ega võtta kasutusele uusi infosüsteeme ning eelnõu rakendamisega seotud täiendavad ülesanded on täidetavad olemasoleva töökorralduse raames.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Kuna eelnõus tehtavad muudatused ei mõjuta kohaliku omavalitsuse tegevust, siis ei kaasne kohalikele omavalitsustele eeldatavaid kulusid ega tulusid.

Kultuuriministeeriumile kaasneb prioriteetsete kultuuriväärtuste säilimist ohustavas olukorras väljaveoloa taotlemist puudutava regulatsiooniga uus ülesanne, kuid see ei mõjuta ministeeriumi töökorraldust ega too kaasa töökoormuse olulist kasvu. Tegemist ei ole püsiva lisaülesandega, vaid olemasoleva kriisiülesande täitmiseks vajaliku ning väga erandliku menetlustoiminguga. Kultuuriväärtuste kaitse kriisi korral on olemasolev riigikaitseülesanne, mitte eelnõuga lisanduv kohustus.

Riigilõivuseaduse muudatus ei vähenda riigilõivu laekumist, kuna praegu prioriteetsete kultuuriväärtuste evakueerimist puudutavat regulatsiooni kehtestatud ei ole. Tavapärast kultuuriväärtuste väljaveoloa taotlemise regulatsiooni kultuuriväärtuse säilimist ohustavas olukorras kohaldada ei ole võimalik.

Elektrooniliste infosüsteemide, mille vahendusel toimub või hakkab toimuma impordi- ja ekspordilubade kontroll, kasutuselevõtt ei tulene käesolevast eelnõust.

8. Rakendusaktid

Kuna eelnõuga täpsustatakse olemasolevat volitusnormi kultuuriväärtuste väljaveoloa vormi kehtestamiseks ja muudetakse KultVS-i pealkirja, siis tehakse muudatuste jõustumisel KultVS alusel kehtestatud kultuuriministri määruses vajalikud muudatused.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras kuna kavandatavate muudatuste rakendamine ei eelda täiendavat üleminekuaega.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks kõikidele ministeeriumidele ja Riigikantseleile ning arvamuse andmiseks Maksu- ja Tolliametile ning Muinsuskaitseametile. Kooskõlastamise käigus esitatud märkused ning neile antud selgitused on koondatud seletuskirjale lisatud kooskõlastustabelisse. Eelnõu saadetakse teistkordseks kooskõlastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile ning samaaegselt arvamuse andmiseks prioriteetsete kultuuriväärtuste evakueerimisega seotud muuseumidele ja raamatukogudele.

Vabariigi Valitsuse nimel
(*allkirjastatud digitaalselt*)

Valitsuse nõunik